Rafael de Oliveira Alves

Fundamentos do Direito Urbanístico

2012

Sumário

Apresentação

A emergência do direito urbanístico após a aprovação do Estatuto da Cidade congrega diversas expectativas para superar as precariedades presentes na cidade. Tal atribuição advém da pretensão própria do direito: um comando normativo impositivo ao mundo. Todavia, afirmar um novo projeto na cidade sofre, certamente, contingências históricas em razão de processos sociais, econômicos e políticos mais amplos.

Então, para dotar o direito urbanístico de uma missão transformadora, faz-se necessária a reunião de fundamentos bastantes que o validem e justifiquem-no. Para tanto, nesta nova ordem jurídico-urbanística, as funções sociais da cidade devem ser normatizadas considerando os elementos do espaço sobre o qual se pretende atuar. Assim, antes da universalidade do comando normativo geral uniforme, serão as singularidades das construções espaçotemporais os fundamentos normativos do direito urbanístico.

Esse método de trabalho não se afasta do direito moderno, mas, antes, busca encontrar a coerência entre a ordem jurídica e o espaço como condição para eficácia jurídica. E, em complemento, a efetividade do direito urbanístico passa, necessariamente, pela transformação concreta das condições urbanas.

Se é vasto o campo dos estudos urbanos acerca das relações entre a economia e o espaço (Andrade & Serra, 2001; IPEA, 2001;

Monte-Mór, 2006; A. M. S. P. Santos, 2003; M. Santos, 2004), ainda é incipiente a pesquisa sobre das relações entre a dimensão espacial e o fenômeno jurídico (Antas Júnior, 2005; Patiño, 2006; Rolnik, 1998, 2003).

Ou seja, se é certo que as transformações da ordem econômica se expressam no espaço – moldando-o – ainda não se faz evidente como as normas jurídicas imprimem mudanças no espaço tampouco os reflexos das mudanças espaciais sobre a ordem jurídica.

Alguns autores (Harvey, 1980; Ribeiro, 1997; Smolka, 1979, 2003) ajudam a compreender o pressuposto primeiro da presente abordagem, qual seja: [a] há sujeitos localizados no tempo e no espaço que [b] geram projetos de mundo por meio de [c] seus instrumentos de poder (e um deles é o direito) para [d] garantir a sustentabilidade de sua reprodução.

Seguindo essa narrativa, torna-se relevante a reflexão sobre os fundamentos teóricos do direito urbanístico, em especial, para definir suas categorias de análise: [a] a cidade e [b] o direito. A cidade é apreendida como um conjunto de condições substantivas e políticas, reunidas pelo fenômeno urbano, que possibilita a vida humana contemporânea. O direito, sob uma leitura interdisciplinar, compreende processos normativos que vão além dos textos legais e sua aplicação técnico-formal.

Esse marco teórico vai permitir [1] indagar sobre os pressupostos conceituais do poder sobre o espaço (a cidade) e sobre os sujeitos (o direito). A seguir, [2] as condições urbanas da cidade possibilitarão explicar conceitos centrais do direito urbanístico. Ao final, [3] será delineada uma nova unidade conceitual e normativa para o direito à cidade justa e sustentável.

Os fundamentos do direito urbanístico aqui expostos reúnem, portanto, as condições urbanas que conformam o espaço e os processos normativos que orientam o direito à cidade. Como um mapa, essa representação de proposições teóricas pode assistir a orientação de possíveis pesquisas e outras práxis.

* * *

O texto que se apresenta é uma versão revista e alterada da dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 2005, com o apoio institucional da Faperj. Naquela oportunidade, o trabalho contou com a leitura atenciosa dos professores: Ângela Moulin S. Penalva Santos, que me abriu os horizontes para os estudos urbanos; Betânia de Albuquerque Assy, que incentivou novos caminhos na teoria de justiça; e Edésio Fernandes, que sempre incentivou e iluminou nosso direito urbanístico.

1. O poder

1. O poder

Esse caminho inicial pretende apresentar alguns dos elementos teóricos que sustentam as relações entre o direito e o espaço. Um primeiro pressuposto parece óbvio, mas não pode ser subestimado: a cidade não é um objeto "natural" tampouco um ser biológico. Esse marco inicial tem por intenção afastar duas perspectivas que poderiam carrear erros injustificáveis.

Se tomada a cidade como um ser vivo, então, as relações e processos que aí têm lugar são obras da natureza – uma força imperial, sobre-humana e transcendente. Esse entendimento tende a conformar a cidade dentro do ciclo evolutivo naturalista apartado das contingências históricas.

Como consequência, essa abordagem naturalista traduz-se em uma vertente ideológica conservadora de planejamento e gestão urbana. Ao "tratar as enfermidades" que assolam a cidade, não se atinge suas estruturas de sua produção. Uma expressão desse desse entendimento teve com as diversas reformas sanitaristas dos séculos XIX e XX sob o lema do "embelezar" para "sanear" - ou vice-versa.

Em outro momento, Castells (2000) denunciava igualmente o caráter ideológico do urbanismo modernista. Para esse ideário modernista *"as chaves do urbanismo estão nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres), circular"* (IV

Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, 1933). Tais funções eram entendidas como elementos funcionais de uma máquina a ser construída e regulada a partir de princípios "científicos" e "a-políticos" – ora, descolados da realidade fática. Le Corbusier concluía que *"projetar cidade é tarefa por demais importante para ser entregue aos cidadãos"* (apud Hall, 1995).

A expressão do urbanismo modernista aliou-se ao aparato tecnocrático e orientou as políticas de habitação na segunda metade do século XX. Ora em favor da remoção de favelas, ora para a construção de conjuntos habitacionais nas periferias, esses movimentos auxiliaram o discurso da eficiência na máquina-cidade.

Exposta a negativa inicial em relação aos pressupostos organicistas e mecanicistas, agora, a cidade e seus processos serão compreendidos como resultados do tempo e do espaço intencionalizados pelo homem. Doravante, a cidade é uma obra coletiva, histórica e culturalmente localizada (Lefebvre, 2001).

Nessa esteira, Milton Santos (2006) expõe que, desde o nascimento das sociedades, o homem mantém uma relação estreita com a natureza. Todavia, uma vez que a natureza é um dado natural e exterior ao próprio homem, esse precisa de certos instrumentos para acessá-la. Assim, o sujeito deseja a expansão de seu ser para além de seu círculo, histórica e espacialmente construído. Nesse

intento, o homem cria "objetos técnicos", que são extensores de seu próprio corpo para acessar, dominar, transformar e incorporar elementos naturais. Por esse processo tem-se, então, desde a mais comezinha refeição até os maiores projetos de intervenção urbana. Graficamente, é possível dispor os elementos conceituais da seguinte forma: Homem → Técnicas → Natureza.

Em um primeiro momento, essa ordem de ideias permite distinguir [a] "objetos naturais" e [b] "objetos técnicos". São objetos naturais os acidentes geográficos, a fauna e flora – em si consideradas. São objetos naturais os objetos que se encontram "por aí", sem qualquer intencionalidade humana e inicialmente fora da tangibilidade da ação humana.

Contudo, o homem cria intenções que são projetadas sobre os objetos naturais, transformando-os, desse modo, em objetos técnicos. A história poderia ser resumida assim: *"substituição de um meio natural, dado a uma determinada sociedade, por um meio cada vez mais artificializado, isto é, sucessivamente instrumentalizado por essa sociedade"* (M. Santos, 2006:233).

A transição de um a outro estágio permite reelaborar a história segundo a predominância das técnicas: [a] "meio natural"; [b] "meio técnico"; e [c] "meio técnico-científico-informacional"(M. Santos, 2006).

Pois bem, de plano, os objetos "naturalmente" dispostos na natureza não oferecem ao homem a melhor das utilidades ou facilidades. Por isso, os objetos naturais devem ser trabalhados por meio de certas técnicas de modo adquirir qualidades especiais que garantam melhor utilidade ao homem.

Logo, a história do homem é a uma busca incessante pela "perfeição", pois: "*quanto mais próximo da natureza é o objeto, mais ele é imperfeito e, quanto mais tecnicizado, mais perfeito, permitindo desse modo um comando mais eficaz do homem sobre ele. Assim, o objeto técnico concreto acaba por ser mais perfeito que a própria natureza*" (M. Santos, 2006:40).

Essa história do homem e seus objetos é, também, a expressão do poder: essa qualidade especial do homem para construir técnicas para o domínio e transformação do mundo. Em Weber essa qualidade especial do homem em fazer valer sua intencionalidade e transformar a natureza é analisa pelas categorias de poder e de dominação (Weber, 2004).

Desses conceitos, é factível admitir que o conceito weberiano de "poder" conjuga-se com os fundamentos de Milton Santos. O poder é a qualidade especial do homem de impor sua própria vontade sobre o mundo, independentemente da resistência (ou seja, da existência do "outro") e independentemente do fundamento de sua validade (seja ela transcendente, imanente ou histórica).

Na sequência do ímpeto original, o homem busca angariar obediência dos "outros" sobre os quais impõe sua vontade. Para Weber, essa busca constitui a dominação: [a] tradicional, fundada na autoridade tradicional; [b] carismática, mantida pelo carisma pessoal; e [c] a dominação racional-legal, caracterizada pela legalidade e pela autoridade legal (Weber, 2004).

A importância das definições weberianas aqui reside no objetivo de explicitar o fundamento político da ação humana sobre o espaço. Primeiro, sobre e frente aos objetos naturais; e, em seguida, frente e sobre todos os outros objetos técnicos, sociais e culturais. Espera-se, assim, reforçar dois dos pressupostos centrais desta exposição: [a] o poder como fundamento da ação humana e do espaço; e [b] a artificialidade histórica do espaço.

Todavia, o artifício do poder no espaço não é simples ou mononuclear. Daí, a resultante espacial é sempre complexa, pois admite uma diversidade de dimensões sobredeterminantes, sobrepostas e interdependentes.

Se em um momento teórico inicial é possível considerar um homem singular e um substrato espacial dado natural, diversamente, o percurso histórico demonstra que as sociedades são formadas pela complexidade e ultra-atividade do poder dos sujeitos no espaço. Em outras palavras, o mundo – essa materialidade histórica presente – é composto de uma infinidade de sujeitos

desigualmente empoderados de técnicas capazes para formular e projetar novas espacialidades. Consequentemente, há entre os sujeitos uma disputa pela supremacia de um ou outro projeto.

Essa disputa tende a buscar mais do que a dominação; tende a construir hegemonia. A partir das reflexões de Gramsci, podemos conceituar que a hegemonia como *"tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados"* (Carnoy, 1988:95).

Para a permanência do poder não basta, então, a transformação do mundo, mas igualmente, faz-se necessário converter [1] as possibilidades de realização histórica em [2] permanência das condições históricas que deem sustentabilidade ao sujeito hegemônico.

Nesse momento enlaça-se o conceito de sustentabilidade como condição de permanência do poder. Para Acselrad serão *"sustentáveis as práticas que se pretendam compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável (...) É sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro"* (Acselrad, 2001:30).

A complexidade do poder na história e no espaço não se apresenta de modo monolítico, único e localizável facilmente. Mas,

antes, o poder é uma teia que circula e transpassa os indivíduos, não pertencendo a nenhum. Foucault é enfático ao apontar que o podeer não é uma massa apreensível, mas uma relação em que os indivíduos *"estão sempre em posição de exercer este poder e de sofrer sua ação; nunca são o alvo inerte ou consentido do poder, são sempre centros de transmissão"* (Foucault, 1979:103).

Nessa acepção, o poder não reside no homem, mas, ao transpassá-lo, constitui-o. Logo, um dos principais efeitos do poder é constituir os corpos (e também os espaços) sobre os quais atuará. Assim sendo, tanto os homens quanto os seus objetos técnicos são criações pelo poder.

Então, reunidos Milton Santos, Max Weber, Antonio Gramsci e Michel Foucault, a ação construtiva do homem no mundo está imanentemente relacionada ao poder: [a] um poder que cria objetos técnicos possíveis; [b] um poder que busca sua afirmação no mundo a despeito das resistências; [c] um poder que se converte em hegemonia; e [d] um poder que, microcapilarizado, constitui, informa e dá sentido aos sujeitos e aos seus corpos.

Em suma, o homem, as técnicas e os objetos que estão no mundo foram constituídos e receberam uma intencionalidade pelas relações de poder. Assim sendo, todos eles constituem o espaço sobre o qual o poder se exerce e se reproduz.

O poder da urbanização

Importante notar que esse homem – produzido pelo poder – tende a se "naturalizar". Isto é, o processo hegemônico procura esmaecer as relações políticas constitutivas, apresentando-ascomo se fossem expressões da "natureza" e, portanto, imutáveis.

Essa reificação compromete a análise da cidade uma vez que expõe os problemas urbanos a partir de causas e sintomas naturais, passíveis de remediação por meio das técnicas racionais. Diversamente, para a análise da cidade contemporânea é preciso ter em conta dois processos historicamente constitutivos: [a] a urbanização e [b] a industrialização – ambos orientados pela expansão e concentração dos capitais.

A urbanização e a industrialização, cada qual, contribuíram decisivamente para o desenvolvimento do capitalismo. Por isso, é recorrente a associação entre a industrialização e a urbanização para demonstrar como as primeiras indústrias demandaram o surgimento e o crescimento de cidades porque precisavam concentrar os fatores produtivos próximos à unidade fabril.

Porém, tal associação logo deixa de ser explicativa. Quando analisados os processos no século XX, avista-se a urbanização descolada da industrialização. Como exemplos há o crescimento das cidades brasileiras a despeito da industrialização estacionária ou nula. E, ainda, a perversa associação entre o processo de favelização

e os programas de ajuste estrutural impostos pelas agências internacionais, que geram urbanização sem industrialização (Davis, 2004).

Todavia, pelo conjunto das referências aqui utilizadas, ainda reinam os fundamentos da cidade industrial e suas relações capitalistas de produção do espaço urbano. Ribeiro (1997) explica que o capital, enquanto uma realidade material histórica, precisa de um substrato sobre o qual possa assentar sua própria expansão.

Dentre esses elementos materiais históricos, o solo urbano destaca-se como um substrato limitado, escasso e sob o domínio de poucos atores. A disputa pelo domínio desse bem gera um valor, que se converte, em seguida, em um preço. Enfim, *"os preços dos terrenos são reflexo da disputa entre agentes capitalistas pelo uso econômico da cidade, fazendo do solo urbano um objeto de acumulação de capital"* (Ribeiro, 1997:104).

Smolka (1979), na mesma trilha, conclui que essa base material necessária à valorização do capital é disputada e administrada por um grupo de proprietários. O preço mais alto ou mais baixo de um terreno urbano dá-se em função da *"capacidade de os proprietários fundiários exercerem influência no uso que se dá à terra"* (Smolka, 1979:11).

Desde os antigos coronéis e rentistas até os grandes incorporadores (Ribeiro, 1997), os proprietários fundiários têm o

“poder” de administrar a escassez desse seu bem. E, em assim o fazendo, aumentam a valorização de seus capitais até o limite do poder de compra daqueles atores que não detêm, sob seu domínio, uma fração do solo urbano. Em outro dito, *“o preço de terreno é determinado pelo poder de seu proprietário em administrar sua 'escassez', bem como pela 'disposição' e 'capacidade' de seu usuário em remunerar aquele proprietário”* (Smolka, 1979:06). Eis, portanto, a luta instaurada entre o poder dos proprietários e a dependência dos não-proprietários.

Reforça-se, aí, o pressuposto desta investigação: a cidade é construída a partir da disputa entre os capitalistas pelo domínio do uso do solo para a valorização de seus capitais. Os sujeitos capitalistas utilizam certas técnicas de poder sobre a cidade para garantir a valorização de seus capitais. Por isso, toda “técnica” é essencialmente “política”, uma vez que todo instrumento técnico é constituído pelo e serve ao exercício do poder.

Nesse sentido, indagando-se sobre os meios possíveis para realizar a distribuição de renda e a justiça social na cidade, Harvey aponta a *“política local como o mecanismo básico para alocar os campos de exteriorização espacial, de tal modo que se colham vantagens de renda indiretas”* (Harvey, 1980:48). Fica, portanto, evidente que a cidade se constrói por meio de um processo político.

Porém, para que não se esqueça da lição foucaultiana: o poder não se encontra em um ou outro sujeito (capitalistas e não-capitalistas) tampouco em um objeto (terra urbana), mas, sim, na relação que se estabelece entre eles.

Os agentes produtores da cidade

O poder da urbanização capitalista, entretanto, não pode sublimar seus artifices. Torna-se imperioso, então, destacar os principais sujeitos que modelam e reproduzem a cidade. Corrêa (1995) elenca-os em cinco classes: [a] industriais; [b] proprietários fundiários; [c] promotores imobiliários; [d] Estado; e [e] classes sociais excluídas.

A terra é um suporte material indispensável para a produção capitalista. Por isso, [a] os industriais (proprietários dos meios de produção) consomem continuamente terras em busca dos melhores fatores de produção e de economias de aglomeração. Assim, não lhes interessa a retenção, mas, antes, a utilização compulsiva da terra.

Em contrário, [b] os proprietários fundiários rentistas têm todo ou grande parte de seu capital imobilizado em frações de terras. E, porque não lhes é possível a produção em massa de terra urbana, vivem da especulação. A especulação é, aqui, entendida como o processo de criar uma escassez fictícia de modo a obter um

aumento do preço até o limite do poder de compra dos consumidores solváveis.

Contudo, a produção imobiliária verdadeiramente capitalista não se sustenta apenas com atores rentistas. No momento em que ocorre a separação total entre a produção e o consumo de moradias, há, também, a distinção entre capital industrial e capital financeiro. Entram em cena [c] os incorporadores (Ribeiro, 1997). Essa classe reúne, sob o comando do capital financeiro, desde os proprietários fundiários, os comerciantes, os industriais, os bancos e até mesmo o Estado (Corrêa, 1995:21). Os incorporadores têm por atividade a compra de terrenos, a construção de unidades habitacionais, a implantação de infraestrutura urbana, o financiamento e a comercialização das unidades. Pois bem, são agentes capitalistas que dominam toda a cadeia produtiva do setor imobiliário e, por conseguinte, a produção da cidade.

Em diversas análises a cidade aparece como espaço público. Porém, o marco teórico aqui exposto evidencia a produção da cidade segundo a lógica capitalista privada. Portanto, são [a] os industriais, [b] os proprietários fundiários, e [c] os incorporadores que dominam a produção da cidade.

Nesse contexto, [d] o Estado exsurge, e se mantém, como mediador dos conflitos e das intempéries do mercado. Em outras palavras, o Estado procura "*criar condições de realização e*

reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações" (Corrêa, 1995:26).

Diante disso, [e] as classes socialmente excluídas ficam reféns de poucas e precárias opções para moradia e para a produção da cidade segundo suas necessidades. Para morar, os pobres que circulam pela cidade devem se submeter a [1] proprietários rentistas, que vivem das rendas de alugueres; a [2] proprietários fundiários das periferias, onde é possível obter um preço mais baixo para compra em razão da inexistência ou precariedade de infraestrutura; e ao [3] Estado que, historicamente, tutelou os pobres para contê-los na periferia.

Todavia, o padrão de ação dos pobres na cidade é [4] a autoconstrução, ou seja, assentamentos informais e favelas (Kowarick, 1979; Maricato, 1982). Os pobres ocupam os espaços que não interessam diretamente aos [a] industriais, [b] aos proprietários fundiários [c] aos incorporadores, nem [d] ao Estado. Por essa relação política perversa, os pobres estão inseridos na cidade capitalista, que garante a reprodução social de baixo custo por meio da espoliação urbana (Kowarick, 1979).

Nesta primeira etapa, foram cotejadas as relações políticas primordiais que orientam a produção do espaço bem como

indicados os atores que produzem a cidade. A partir dessa organização de poder, torna-se possível a análise do poder sobre o espaço (cidade) e sobre os sujeitos (direito). Em outros termos, serão exploradas as condições urbanas sobre as quais se exerce o poder [capítulo 2] e indagados os processos normativos de manutenção e reprodução desse mesmo poder [capítulo 3].

2. A cidade

2. A cidade

No primeiro capítulo foi apresentada a relação primordial e os atores que orientam a produção da cidade. Nessa seção, o trabalho transita a explorar as condições urbanas, isto é, as condições do poder sobre a cidade.

Como já anotado, os processos de industrialização e de urbanização contribuíram decisivamente para a formação singular das cidades. Porém, deve-se recorrer a um espectro de análise para além da modernidade. Nesse esforço, Lefebvre (1999) e Monte-Mór (2006) apresentam um quadro teórico de tipos de cidade, a saber: [a] cidade política, [b] cidade mercantil, [c] cidade industrial e [d] o urbano – todas elas com uma função, forma e estrutura específica. Apesar de se relacionarem a eventos historiográficas, esses tipos não pretendem registrar os eventos temporais, mas, antes, servir de instrumental à análise da cidade contemporânea.

A primeira, [a] a cidade política, é o tipo-ideal da antiguidade, concentra o poder político e ideológico, com os quais domina e absorve os excedentes do campo. Encontra-se, aí, a proeminência da função política de dominação de vastas ou contíguas áreas. Isso sugere uma forma especial concretizada na arquitetura de palácios e templos.

No caso brasileiro, nota-se o nascimento das cidades interioranas a partir da igreja matriz, que vem demonstrar a ligação

umbilical entre o poder temporal e religioso no mesmo espaço. Aqui, a colonização portuguesa não ordenou de pronto a cidade. Diferentemente, a colonização espanhola esquadrinhou a cidade segundo a ordem imperial: *"as ruas não se deixam modelar pela sinuosidade e pelas asperezas do solo; impõem-lhes antes o acento voluntário da linha reta (...) o traço retilíneo, em que se exprime a direção da vontade a um fim previsto e eleito"* (S. B. De Holanda, 2002:1003) – o que faz do "ladrilhador" um agente mais eficaz que o "semeador" para construção da cidade política.

Contudo, há um momento em que, no seio da cidade política, surge a praça de mercado (uma nova forma) e, consequentemente, uma classe especializada na troca de mercadorias. Logo, então, inaugura-se [b] a cidade mercantil cuja função comercial se destaca sobre o antigo poder tradicional.

Na história brasileira, os arredores da praça se estendem, inicialmente, a alto mar, onde os negociantes de especiarias, de produtos agrícolas e de escravos faziam fortuna. O surgimento e fortalecimento dessa nova classe mercantil será hegemônica a partir da lavra do ouro e do comércio decorrente dos ciclos econômicos.

No itinerário teórico, a cidade comercial, além de controlar e comercializar a produção do campo, começa transformá-la e a ela agregar valor. Para tanto, atrai um grande número de trabalhadores

que formam o primevo proletariado e as primeiras [c] cidades industriais.

No modelo brasileiro, esse momento é tardio em relação a Europa, datando somente em fins do século XIX e primeira metade do século XX. Tal lapso deve-se, em parte, a proibição imposta à colônia pela Coroa Portuguesa. Somente após a Independência a manufatura é permitida e com a República as iniciativas de industrialização começam a germinar no país – todas elas sempre muito localizadas e sem articulação.

Muitos anos depois o "contrato político" brasileiro foi reordenado e, consequentemente, fortalecida a burguesia capitalista. Nesse momento pós-1930, os excedentes de capitais gerados pela agricultura exportadora foram convertidos para a indústria nascente. Porém, a cidade industrial brasileira em sua forma, função e estrutura seria percebida a partir da metade segunda do século XX quando associados os capitais de origem estatal – tanto para a construção de infraestruturas quanto para a produção econômica por empresas estatais.

No pensamento lefebvriano, a cidade industrial agiganta-se e [1] "explode", extrapolando seu perímetro para as periferias. Em seguida, essa mesma cidade [2] "implode", ou seja, perde sua capacidade de agregação dos fatores de produção e cai em decadência devido às deseconomias de aglomeração.

Mais claramente, nota-se fortemente a explosão da cidade brasileira a partir da década de 70, quando a periferia dos grandes centros urbanos agiganta-se em razão de dois processos articulados. Por um lado, [a] a expansão da indústria exigia um contingente cada vez maior de mão de obra, que acaba por consolidar, por outro lado, [b] o êxodo rural e a intensa migração intra-regional característica da época.

Contudo, a expansão da cidade industrial para a periferia – sua explosão – dá-se em virtude do padrão altamente exploratório da mão de obra. Os salários pagos não incluíam recursos para as necessidades básicas de reprodução na cidade. Assim, o operário migra sua moradia para dois padrões igualmente precários: a favela e o loteamento de periferia, ambos sob o véu da clandestinidade.

Se, num primeiro momento, o custo de produção é reduzido em razão do achatamento dos salários abaixo do mínimo, em um segundo momento, as externalidades dessa explosão revertem-se em custo maior, comprometendo a eficiência da indústria e da cidade. Paradoxalmente, o custo da reprodução social na cidade aumenta continuamente, a despeito da manutenção dos baixos salários e da precariedade urbana.

Monte-Mór (2006) propõe o conceito de "urbanização extensiva" como sendo *"essa urbanização que ocorreu para além das cidades e áreas urbanizadas, e que carregou com ela as condições*

urbano-industriais de produção (e reprodução) como também a práxis urbana e o sentido de modernidade e cidadania" (Monte-Mór, 2006:12).

Essa nova categoria contribui para se analisar a cidade e o fenômeno urbano para além de suas formas clássicas visíveis (construções, adensamento etc) e apreendê-los a partir de suas relações e estruturas complexas.

A urbanização extensiva representa, portanto, a dominação final da lógica urbana sobre o campo, uma vez que as infraestruturas urbanas estendem-se a *"todo o território nacional e carregando consigo, em maior ou menor grau, os serviços urbanos requeridos pela vida (urbano-industrial) contemporânea"* (Monte-Mór, 2004:06).

Em outras palavras, a urbanização extensiva estende a todos os pontos do espaço, centros urbanos e localidades rurais, o signo da cidade industrial e suas relações de produção capitalistas, integrando e subordinando todo o espaço às condições do sistema urbano-industrial-capitalista.

O urbano

Os processos expostos acima – explosão-implosão da cidade e urbanização extensiva – indicam uma transição da cidade industrial

a [d] um momento crítico, em que Lefebvre (1999) aposta no domínio do urbano – uma virtualidade projetada a partir do real. Pois bem, o projeto-realização de sociedade urbana apresenta-se *"não como realidade acabada, situada, em relação à realidade atual, de maneira recuada no tempo, mas, ao contrário, como horizonte, como virtualidade iluminadora"* (Lefebvre, 1999:28). O urbano é o virtual que inspira a realidade atual.

De acordo com esse aporte teórico, Lefebvre (1999) e Monte-Mór (2006), o fenômeno urbano é percebido como [a] uma centralidade, *"como movimento dialético que a constitui e a destrói, que a cria ou a estilhaça"* (Lefebvre, 1999:110). E associada, o urbano presentifica [b] a simultaneidade "*de objetos variados, justapostos, sobrepostos, acumulados"* (Lefebvre, 1999:110) em uma virtualidade que recobre todo o espaço. Ao final, o urbano centraliza e simultaneiza o espaço da cidade.

Nesse excurso, mira-se para um *continuum* entre [a] a cidade política, [b] a cidade mercantil, [c] a cidade industrial e [d] a fase urbana atual. Teoricamente, parte-se de um zero de urbanização (nenhuma concentração, centralidade ou presença do urbano) ao ponto máximo da realidade urbana – máximo de centralidade e de simultaneidade dos sujeitos, dos objetos e dos processos.

Se anteriormente foi postado que a história humana seria a sobreposição sucessiva do homem e suas técnicas sobre a natureza (M. Santos, 2006), aqui, embasados por referenciais paralelos, a história caminharia para o máximo de centralidade dos homens, dos objetos e das relações (Lefebvre, 1999). Ainda que não recomendável a comensuração entre classificações diversas, tem-se algumas justaposições positivas entre os conceitos.

O meio técnico (Santos, 2006:236) aproxima-se do domínio da cidade industrial, porque o domínio das técnicas possibilitou a construção da empresa e da produção em larga escala – requisitos essenciais para a expansão continuada do capitalismo.

No momento seguinte da periodização, na fase do meio técnico-científico-informacional (Santos, 2006:238) as tecnologias de informação e comunicação comandam a industrialização, a urbanização e a expansão capitalista em novos patamares típicos da alta modernidade. A "centralidade" e a "simultaneidade" permitidas pelos novos meios tecnológicos comprimem o tempoespaço do sujeito para tornar possível acessar a ubiquidade entre o mundo local e a cidade global.

Centralidade e simultaneidade são, portanto, características tanto do meio técnico-científico-informacional (Santos, 2006) quanto do fenômeno urbano (Lefebvre, 1999). Em retrospecto, a cidade política concentrou, centralizou poder político e ideológico

sobre o campo. A cidade mercantil centralizou, na empresa, capitais e técnicas para o desenvolvimento da mercancia antes improvável. A cidade industrial surge como resultante da urbanização que concentra os fatores de produção essenciais à industrialização. Nessa história, a cidade industrial é produto da lógica privada.

Friedrich Engels (Engels, 1845) já registrava que a cidade constituía uma extensão da unidade fabril, vez que os objetos e processos presentes na cidade se modelavam segundo a necessidade e demanda da indústria nascente. Na mesma linha de pensamento, David Harvey sintetiza que *"A fábrica é um ponto de reunião, enquanto a forma industrial de urbanização pode ser vista como a resposta capitalista específica à necessidade de minimizar o custo e o tempo de movimento sob condições da conexão inter-indústrias, da divisão social do trabalho e da necessidade de acesso tanto à oferta de mão de obra como aos mercados dos consumidores finais"* (Harvey, 2006:146).

Daí pode-se chegar a conclusão de que a cidade, nos moldes modernos, constitui-se a partir de uma lógica privada como um espaço privado para atender as demandas industriais e capitalistas.

Para continuar o inquérito, preciso se torna demarcar as categorias de "cidade" e de "urbano". Se adotado o urbano como centralidade e simultaneidade, logo, deve-se nomear cidade aquele

conjunto de objetos e processos que são manipulados pelo fenômeno urbano. Para Lefebvre, a cidade, *“realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico”*, entrelaça-se ao urbano, essa *“realidade social composta de relações concebidas, construídas ou reconstruídas pelo pensamento”* ((Lefebvre, 2001:49). De modo sucinto, o “urbano” seria, pois, o “poder” de construir “cidades”.

Até aqui, a intenção foi destacar os elementos de intencionalidade, de artificialidade e de complexidade do mundo e da história humana (M. Santos, 2006). Bem como identificar a centralidade e a simultaneidade do fenômeno urbano (Lefebvre, 1999); e a agência constitutiva do poder sobre e a partir das condições históricas e materiais dadas (Foucault, 1979). Considerando esses suportes, as próximas seções cuidam das dimensões espaciais e das condições urbanas que compõem o objeto-cidade. Mais do que referenciar a materialidade histórica da cidade, tais elementos explicitam as relações políticas em curso.

As dimensões espaciais da cidade

A cidade apresentada como dimensão espacial do urbano e do poder requer categorias adequadas para sua análise. Assim, [a] espaço, [b] território e [c] lugar são, aqui, instrumentos focais

complementares para destacar, ora uns, ora outros, aspectos da mesma cidade.

O espaço. Milton Santos apresenta o "espaço" como esse *"conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistema de objetos e sistemas de ações"*. Ou ainda, "*a síntese, sempre provisória e sempre renovada, das contradições e da dialética social*" (Santos, 2006:108). Na mesma linha de raciocínio, o espaço urbano, resultado de ações acumuladas através do tempo e engendradas por diversos agentes, caracteriza-se por ser *"fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas"* (Corrêa, 1995:09).

"Fragmentado", por ser um conjunto de elementos dispersos; "articulado", por uma mesma força do processo de urbanização; "reflexo", porque espelha as relações sociais; "condicionante", por limitar e possibilitar as relações futuras e os entendimentos sobre o passado; "conjunto de símbolos", que reúne elementos de identificação dos sujeitos históricos; e, por fim, a cidade é um "campo de lutas" porque se torna cenário para a disputa, a produção e a reprodução das formas de poder, dominação e hegemonia.

Essa congregação de objetos e processos necessários ao conceito de espaço em muito o aproxima da conceituação antes exposta para cidade. Desse modo, a reflexão associa "cidade" ao

"espaço" produzido pelo "urbano". Assim, portanto, o espaço urbano não será aqui entendido somente como conjunto de objetos técnicos e naturais concretos justapostos em uma dimensão física do solo urbano. Sugere-se o espaço urbano como a expressão sensível das relações e processos sociais. Pode-se ainda dizer que espaço é a materialidade disponível pela história a um determinado grupo de sujeitos. Por isso, o espaço que interessa ao homem é o "espaço tangível", disponível no presente imediato, para o exercício do poder.

O território. Em paralelo a essa dimensão espacial, há uma outra dimensão relacional denominada "território". Essa categoria é compreendida como um *"espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder"*. Ou ainda: um *"conjunto de relações de poder espacialmente delimitadas operando sobre um substrato referencial"* (M. L. de Souza, 2001:54).

Assim expresso, o território, porque construído a partir das relações de poder sobre o espaço tangível, é uma dimensão espacial que evidencia ainda mais a natureza política do espaço. Pois, veja: quando se enuncia o termo espaço intenta-se referir à materialidade histórica ou às suas condições substantivas de possibilidade. O conceito território, doutro modo, almeja referir-se à complexa trama de relações políticas próprias e constitutivas dos sujeitos. O

território, pois, sinaliza as linhas de forças que estruturam a ação entre os sujeitos a partir e sobre suas condições históricas materiais.

De todo modo, o conceito território não exclui o conceito de espaço; tão só destaca elementos em outra ordem analítica tal qual se nota com o conceito de lugar.

O lugar. Essa categoria se aproxima da linha antropológica por indicar elementos e valores de identificação do sujeito para com o espaço. Tais elementos de subjetivação reforçam o caráter histórico e político – portanto, não natural – dos homens. O lugar "*é o espaço vivido, com significado e experiências intersubjetivas*" (M. L. de Souza, 2001:54). Nessa trilha, o lugar assenta e destaca os elementos espaciais de identificação intersubjetiva e de pertencimento presentes no espaço e no território.

O espaço, o território e o lugar são, portanto, vertentes analíticas sobre a cidade. Brito retoma a manipulação dos conceitos e sintetiza-os por meio do conceito território: *"uma parte do espaço apropriado e usado sob a liderança de um agente hegemônico, mediante relações de poder"* (Brito, 2002:19). Tem-se, aqui, de modo explícito, os três elementos necessários à formulação teórica pretendida: [a] espaço tangível, [b] relações de poder e [c] agente hegemônico.

O agente hegemônico cria o território, suas relações políticas e suas instituições políticas. Todavia, o agente hegemônico precisa projetar seu poder sobre o espaço tangível de modo a gerar um território que lhe dê sustentabilidade em sua pretensão de permanência histórica. Lembrando, mais uma vez, que são *"sustentáveis as práticas que se pretendam compatíveis com a qualidade futura postulada como desejável (...) É sustentável hoje aquele conjunto de práticas portadoras de sustentabilidade no futuro"* (Acselrad, 2001:30).

Importante demarcar que não há uma pré-existência ontológica, secular ou divina, do poder. Ao contrário, há uma permanente construção e reconstrução das relações políticas conformadas a partir do espaço tangível, isto é, a partir da materialidade histórica disponível no presente. Então, não sendo estático, o território também pode ser redefinido pelos outros sujeitos não-hegemônicos que se encontram sobre o mesmo espaço. Para tanto, os sujeitos precisam lançar novas matrizes territoriais, novas funções sociais sobre a cidade.

O território, enfim, nunca é algo perfeito, acabado. Mas, sempre algo que está "sendo" na constante tensão entre o processo hegemônico (que reitera constantemente sua função ordenadora do espaço e do território) e os agentes contra-hegemônicos (que

contestam a legitimidade e a exclusividade da matriz territorial hegemônica).

As condições urbanas

Essa realidade prático-sensível que se denomina cidade comporta arranjos singulares para reiterar seus fenômenos urbano e político. Esses arranjos relacionais entre múltiplos elementos técnico-políticos conformam "condições urbanas", ou seja, condições para o fenômeno urbano. A partir desse marco, o espaço da cidade será perquirido em suas [a] condições urbanas substantivas e [b] condições urbanas políticas.

As condições urbanas substantivas. David Harvey pondera que *"sob o capitalismo, a fonte permanente de preocupação envolve a criação das infraestruturas sociais e físicas que sustentam a circulação do capital"*. Logo, essas infraestruturas *"precisarão ser desenvolvidos para sustentar a circulação do capital se for para reproduzir a vida cotidiana efetivamente"* (Harvey, 2005:130).

Dentre essas infraestruturas podemos nomear *"os sistemas legal, financeiro, educacional e da administração pública, além dos sistemas ambientais não-naturais, urbanos e de transportes"* (Harvey, 2005:130). Nesse sentido, portanto, é que se pode afirmar: as

infraestruturas físicas e sociais sustentam a circulação do capital e a reprodução social cotidiana, e, por isso, são consideradas "condições" para a sociedade urbano-industrial.

As condições urbanas substantivas associam-se, desde então, ao conceito de espaço – essa materialidade histórica das relações sociais ou substrato material sobre o qual se interagem os atores. Em suma, as condições urbanas substantivas são os processos e os elementos materiais econômicos presentes no espaço urbano.

As condições desiguais e a espoliação urbana. Como já demonstrado, a cidade contemporânea é produzida a partir de duas forças-motrizes: a urbanização e a industrialização. Essas duas expressões do poder podem ser descritas pelos predicados concentração e desigualdade. Por isso, tem-se que, se o urbano congrega, o urbano-industrial congrega desigualmente.

Segundo Kowarick (1979, 1982), essa espacialização desigual da cidade resulta tanto da [a] exploração do trabalho quanto da [b] espoliação urbana.

A exploração do trabalho refere-se às condições sob as quais está "*submetida a mão de obra engajada na produção e que redunda num determinado grau de pauperização relativa e absoluta*" (Kowarick, 1982:34)

Contudo, além da exploração do trabalho, a cidade moderna é produzida a partir de um processo mais agudo de exploração: a espoliação urbana. A espoliação urbana é diz respeito *"a inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários aos níveis de subsistência* (Kowarick, 1982:34), o que acentua, ainda, mais a exploração das relações de trabalho.

Assim, a espoliação urbana tem seus fundamentos na concentração de recursos e na segregação espacial. Ocorre tal processo espacial quando há *"apropriação privada dos investimentos públicos em setores qualificados da cidade e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos essenciais"* (Bassul, 2005:21). Esse padrão de espoliação urbana torna-se uma das chaves-mestra do modelo nacional de desenvolvimento pobre em capitais financeiros privados e dependente da extração de valor da mão de obra operária.

O poder sobre as condições. Nesse fiar, a cidade moderna é expressão da sociedade capitalista que concentra e segrega. Enfim, as condições urbanas de produção e reprodução da vida na cidade encontram-se desigualmente acessíveis aos seus sujeitos. Os trabalhadores, despossuídos dos meios de produção, veem-se

inabilitados a manobrar e determinar a produção, a localização e a fruição das condições urbanas. Daí a reiteração entre a precariedades das condições urbanas e a relação de poder desigual.

A segregação aperfeiçoa-se quando a quase totalidade dos sujeitos presentes na cidade estão inabilitados de projetar qualquer agência sobre o seu espaço. *"Agência não se refere às intenções que as pessoas têm ao fazer as coisas, mas à capacidade delas para realizar essas coisas"* (Giddens, 1989:07). Por outras palavras, agência refere-se diretamente à capacidade dos sujeitos, isto é, ao *quantum* de poder que conseguem manipular.

Em suma, os sujeitos na cidade estão duplamente desvalidos de acessar o poder sobre as condições urbanas: são "explorados" pela relação econômica industrial e "espoliados" pela segregação urbana desigual. Essa dupla diferença de poder (no trabalho e na cidade) reflete no "mapa da cidade".

O mapa da cidade. Uma vez compreendidas as condições da cidade, é preciso examinar a "representação da cidade", seus mapas cartográficos, mentais, ideológicos, simbólicos etc. Todavia, de pronto, deve-se reter que os mapas não são objetos naturais, desprovidos de intencionalidade. Ao contrário, são objetos técnicos construídos historicamente pelas forças políticas para a

representação e orientação dos sujeitos no cotidiano de suas relações.

O mapa constitui, assim, uma grande metáfora: *"são distorções reguladas da realidade, distorções organizadas de territórios que criam ilusões credíveis de correspondência"* (B. de S. Santos, 2000:198). Os mapas representam a realidade; logo, não são a própria realidade. Distorcendo-a, o mapa serve de orientação para a realidade.

Um mapa em escala inadequada ou com representações arbitrárias, não se presta a guiar ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas, mas, sim, reafirmar as amarras, contingências e constrições. Por isso, o mapa da cidade contemporânea brasileira representa um espaço muito bem delimitado para a moradia de cada um dos diferentes estratos sociais. A representação possível no mapa para as classes ricas é a exclusividade de acesso e fruição intensiva do espaço. Para os pobres, a restrição de acesso e precariedade das condições são os traços constantes no mapa.

Porém, esses mapas da cidade contemporânea produzidos pela espoliação são contestados em sua utilidade: se o mapa da cidade deve representar uma comunidade ("a cidade que somos") por que alguns sujeitos são representados com mais condições urbanas substantivas do que os outros mais?

Vê-se, então, que a representação no mapa e a capacidade de se orientar são condições para a cidadania. E diante os elementos acima expostos, as condições urbanas desigualmente verificadas no mesmo espaço da cidade resultam em condições de cidadania e de subcidadania. Quer-se enfatizar, aqui, que esta diferença no espaço (segregação) resulta em uma diferença no território (não-cidadania). Boaventura de Sousa Santos (1998) retrata essa dualidade constitutiva em uma cartografia urbana dividida em zonas selvagens e zonas civilizadas. *"As zonas selvagens são as zonas do estado de natureza hobbesiano. As zonas civilizadas são as zonas do contrato social e vivem sob a constante ameaça das zonas selvagens"* (B. de S. Santos, 1998:33). Nas zonas civilizadas há a presença de um "Estado protetor" que se reveste de "Estado predador" quando presente nas zonas selvagens.

Vê-se, portanto, em claridade, o atual padrão de produção e fruição das cidades urbano-industriais, em geral, e das brasileiras, em particular. Esse espaço de sociabilidade impossibilita a comunalidade no seio da cidade. Enquanto as zonas civilizadas enclausuram-se em enclaves fortificados, as zonas bárbaras são objeto da tirania – ora do "estado de direito" repressor, ora dos poderes paralelos do tráfico e milícias armadas.

As capacidades da cidadania. O desafio que urge é a superação da inadequação da escala do mapa atual da cidade, muitas vezes apresentado como uma cartografia naturalizada. O esforço aqui pretendido quer refletir sobre o acesso ao código-fonte da produção da cidade para a viabilizar uma outra cartografia normativa "multi-escalar" – que comporte a pluralidade de representações ("a cidade que somos") e de orientações ("a cidade que seremos").

Nesse propósito, Amartya Sen (2000) aporta elementos necessários para se formular, mais a frente, uma possível transformação das condições urbanas e as relações políticas instaurada na cidade urbano-industrial.

Os trabalhos de Sen estão, primordialmente, preocupados em reconceituar o desenvolvimento humano e proceder uma crítica àqueles que associam desenvolvimento humano à abundância de riqueza econômica. Especificamente, a crítica se direciona contra o índice do produto interno bruto *per capita* para enunciar desenvolvimento ou subdesenvolvimento de um país ou de uma pessoa.

Em outra via, Sen propõe que [a] o desenvolvimento humano pode ser entendido como *"um processo articulado de expansão das liberdades substantivas";* e [b] subdesenvolvimento como *"um estado*

de privação humana que acarreta o comprometimento do exercício pleno das liberdades" (Sen, 2000:17).

Portanto, não só a pobreza econômica, mas também a carência de serviços públicos e de assistência social, a negação de liberdades civis e políticas, dentre outras, constituem-se privações humanas. Essas são obstáculos ao desenvolvimento humano e, consequentemente, obstáculos à realização do direito à cidade.

Para superar tais privações faz-se necessário proceder, cotidianamente, escolhas políticas orientadas à expansão das liberdades e das capacidades. Nesse sentido, reitera-se a ação política como o instrumento básico para a distribuição de renda e superação das desigualdades. Contudo, deve-se evitar que a ação política de tomada de decisões esteja fundamentada exclusivamente pelo critério de riqueza/pobreza econômica (PIB *per capita*). Amartya Sen indica que se deve apoiar em um maior número possível de variáveis para alcançar uma escolha socialmente justa. Então, *"a verdadeira 'essência' de uma teoria de justiça pode, em grande medida, ser compreendida a partir de sua base informacional: que informações são – ou não são – consideradas diretamente relevantes"* (Sen, 2000:76).

Para demonstrar como seria uma possível expansão da base informacional, cinco dimensões são apresentadas à decisão política que se pretenda justa: [a] liberdades políticas; [b] facilidades

econômicas; [c] oportunidades sociais; [d] garantias de transparência; e [e] segurança protetora.

Resumidamente: [a] as liberdades políticas são os canais de representação e de expressão política, especialmente aqueles localizados na micro-escala; [b] as facilidades econômicas dizem respeito ao aumento da dinâmica e das oportunidades de mercado que favoreçam o mercado interno, os programas de renda mínima, o acesso ao micro-crédito, ao banco popular etc; [c] as oportunidades sociais são o conjunto indissociável de moradia, alimentação, saúde, educação, mobilidade, reconhecimento da diferença, prática do multiculturalismo etc; [d] as garantias de transparência se fundam na confiança depositada nas instituições sociais, no combate à corrupção, nas medidas de controle social etc; e, por fim, [e] a seguridade protetora consiste em garantias institucionais necessárias ao exercício efetivo das liberdades substantivas: segurança pública, defesa civil, seguridade social, acesso à justiça, atendimento jurídico etc.

Essas cinco dimensões de liberdades substantivas devem ser consideradas como interdependentes e indissociáveis – o que, conjugadas, definem as condições urbanas substantivas essenciais para a realização do direito à cidade. Logo, a deficiência de um dos elementos prejudica a plenitude de todas as outras. Em outros termos, a fratura em uma dessas liberdades acarretará a perda de

espaço (substrato comum de existência) e de território (possibilidades de ação) que definem o sujeito e sua ação política.

Condições urbanas políticas. Como antecipado, as condições urbanas constituem uma unidade complexa denominada cidade. Assim sendo, além da dimensão espacial substantiva, carece descrever os elementos das "condições urbanas políticas", ou seja, as condições que possibilitam o exercício da política constituinte da territorialidade e dos processos normativos.

Busca-se, por essa trilha, realçar os processos voltados para a constituição do sujeito e suas condições de existência. De modo mais enfático, as condições urbanas políticas são as bases políticas da emancipação pela cidadania, que resultam no desvelamento das opressões (B. de S. Santos, 1994) e na busca da realização humana (Arendt, 2007).

Para Hannah Arendt, a realização da condição humana é a realização da própria cidadania ativa no espaço público. Portanto, como se pretende propor, as reivindicações pelo "direito à cidade" não se dirigem somente à garantia de acesso a bens e serviços urbanos – os quais se constituem meios – tampouco à realização material dos direitos socais. Mas, antes, as condições urbanas têm por objetivo possibilitar a realização da cidadania: uma condição de sujeito ativo (portador de um projeto), pertencente a uma

comunidade política (*polis*) em que sua fala (*lexis*) seja significante e sua ação (*praxis*) seja eficaz no território da cidade (Arendt, 2007).

Aqui, a "emancipação do sujeito" compreende a permanente desocultação das variadas formas de opressão e, consequente, a reavaliação, a revalidação e o rompimento com as estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas opressoras. Essa luta pelo direito à cidade tem por propósito o aprofundamento da organização e do associativismo democrático (B. de S. Santos, 1994).

Operacionalmente, o que se busca destacar com as condições urbanas políticas é a construção de espaços públicos em que os indivíduos possam adentrar como sujeitos ativos (cidadãos) e, uma vez reconhecidos como tais, tenham sua fala e sua ação como relevantes para a construção da cidade.

Eis, então, duas dimensões necessárias a um território urbano que se pretenda democrático: [a] a igualdade da condição de cidadania, que autoriza os sujeitos a apresentarem novos projetos de mundo para a esfera pública; e [b] a reflexividade do discurso e da ação, uma característica da potencialidade de um projeto ser considerado relevante pela comunidade.

Ainda ao lado de Amartya Sen, o substrato sobre o qual se construirão as relações políticas (territoriais) deve ser o mais amplo possível. Por isso, as tradicionais dimensões urbanísticas de moradia, vias de acesso, rede de água potável, saneamento básico,

serviços de saúde e de educação constituem tão somente um primeiro passo na expansão da base informacional da "justiça na cidade" (Harvey, 1980). Logo, deve-se ampliar tais dimensões para além das melhorias de acesso a bens e serviços, como, por exemplo, considerar as dimensões de participação pública, de definição de gastos públicos, da questão de gênero, de medidas estruturais de melhoria de renda, de respeito à diferença, aos direitos culturais etc.

O direito à cidade afasta-se, então, dos discursos acerca do "mínimo existencial", seja salário, habitação, serviços públicos etc – uma proposta mais próxima à acomodação de interesses reacionários à transformação estrutural. As chamadas "soluções urbanísticas alternativas" constituem uma territorialização de exclusão. Muitas vezes considera-se como aceitável para uma parcela da população um padrão de realização de direitos que não seria tolerado para a cidade legal das elites. Ainda, nesse sentido, a proposta neoliberal de amenizar a pobreza extrema pelas chamadas "políticas sociais compensatórias" (assistência social, reciclagem profissional etc.) não favorecem a emancipação. Ao contrário, reiteram as relações clientelistas e o padrão de exclusão social que é estrutural do modo de produção capitalista.

A definição jurídica de cidade

O conceito de cidade como um conjunto de condições urbanas afastou, ao longo das seções anteriores, aquela unidade conceitual estreita a mera descrição georreferenciada, cartorária ou dogmática. Em sentido diverso, ficou assentado o conceito de urbanização extensiva (Monte-Mór, 2006), que estende o fenômeno urbano e suas condições de possibilidade para todo o espaço tangível. E, também, Lefebvre referenciou a cidade como a realidade prático-sensível presente, suporte e condição para a sociedade urbana.

Decorrentemente, a complexidade dos objetos cidade, urbano e espaço requer uma abordagem interdisciplinar. Por isso, o método do direito urbanístico filia-se, previamente, aos esforços interdisciplinares para poder lançar suas pretensões de regulação sobre o espaço.

Torna-se, então, imperativo ao direito urbanístico reunir os fundamentos da ciência jurídica para instrumentalizar os outros setores dos estudos urbanos. Assim, espera-se encontrar os traços para uma definição jurídica de cidade e de urbano no âmbito do Estado brasileiro.

Cidade como sede de município. A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, órgão do governo federal responsável pelas estatísticas demográficas, utiliza em sua

metodologia operacional o conceito “cidade” como sinônimo de *“localidade onde está sediada a Prefeitura Municipal. É constituída pela área urbana do distrito-sede e delimitada pelo perímetro urbano estabelecido por lei municipal”*. Em complemento, o IBGE considera área urbana a *“área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal”* (IBGE, 2003:222).

É, portanto, a partir desse marco conceitual que o IBGE chega a contabilizar como urbana 83,48% da população brasileira ou dizer que 83,48% dos brasileiros moram em um espaço considerado cidade (Dados de 2010). Já de início observa-se uma certa confusão entre urbano e cidade – que certamente não são sinônimos.

O critério utilizado pelo IBGE é herança do Decreto-lei nº 311 de 1938 que, em seu art. 3º, definiu: *“A sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”*. A partir de então, “cidade” é toda a “sede de município”. Em outras palavras, todas as localidades que eram sede de município e tudo que se localizasse dentro de seu perímetro foram categorizados como “cidades” e, de imediato, “urbanos”. Foi assim que desde simplórios vilarejos até as capitais estaduais foram acobertadas pelo mesmo estatuto legal de cidade.

É importante distinguir entre os antigos e os novos municípios dentro do Decreto-lei 311. Para a instalação de futuros municípios (que teriam como sede uma “cidade”) seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para a instalação de futuros

distritos (que teria como sede uma "vila"), um mínimo de 30 moradias:

> Art. 11. Nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias.
>
> Art. 12. Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias.

José Eli da Veiga critica veementemente a utilização desse critério puramente administrativo para caracterizar cidade e o urbano. O resultado disso são aberrações como considerar 101.159 paulistanos como população rural ao lado dos 2.630 residentes em Fernando de Noronha como 100% urbanos (Dados de 2010). Os dados podem levar a conclusões imprecisas por não sopesar outros critérios de definição de cidade e de urbano.

O critério meramente administrativo diverge do conjunto de critérios estruturais e funcionais de outros países, como por exemplo localização, número de habitantes, de eleitores, de moradias, densidade demográfica, existência de serviços indispensáveis etc (Veiga, 2001).

A crítica de José Eli da Veiga encaminha no sentido de se propor uma nova categorização das cidades no Brasil. Todavia, tal diferenciação entre "cidades" passaria, certamente, por uma redefinição constitucional dos "municípios". Se adotado como critério o índice acima de 50% de população urbana como definidor

do município, encontrar-se-iam 3.946 “municípios urbanos” e outros 1.619 “municípios rurais”. Porém, deve qualificar esses números pois muitos municípios têm seu perímetro urbano expandido, o que faz com que parte da população, embora residente na cidade (sede municipal), trabalhe em atividades agrícolas.

Esse é, portanto, o cerne da crítica José Eli da Veiga contra o fetiche do “Brasil urbano” – construído e mantido devido a associação ideológica entre urbano e modernidade.

Cidade, município, urbano. Ao lado do critério ainda vigente que identifica cidade à sede de município, deve-se somar à investigação a diferenciação entre [a] cidade, [b] município e [c] urbano. Por óbvio, não se pode adotar um termo pelo outro tampouco comensurar um termo a partir de outro.

Em seção anterior, o “urbano” foi apresentado como aquela força motriz que congrega, centraliza e simultaneiza (Lefebvre, 1999), e que, nos últimos séculos, associou-se a outra força motriz – o capital – para produzir a sociedade urbano-industrial. Desse conceito, foi deduzido o conceito de “cidade” como o conjunto de condições urbanas substantivas e políticas que possibilitam a vida urbana atual. A cidade é, portanto, o conjunto das condições de possibilidade espaciais para a sociedade urbana.

Na sequência, para definir juridicamente o município, antes, os conceitos de urbano e de cidade precisarão de novos ajustes. Pois bem: no Brasil, o município tem uma conceituação primeira no instituto da federação tridimensional e nos princípios de não-intervenção e de cooperação. Nesta atual forma de Estado Federal, de forma inconteste, o município é um ente federativo, isto é, compõe como ente político a República Federativa Brasileira, tal qual a União e os estados-membros:

> Constituição Federal, art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Cada ente federativo, portanto, detém, nos termos da Constituição Federal, [a] autonomia política (para eleger seu próprio governo); [b] autonomia financeira (para gerir os recursos que lhes são próprios); e [c] autonomia administrativa (para auto-organização de suas estruturas administrativas).

A existência concomitante de três esferas federativas autônomas poderia gerar conflitos. Evita-se o confronto por meio do império dos princípios da não-intervenção e da repartição de competências. Pelo primeiro, princípio da não-intervenção, somente em casos extremos será permitida a suspensão da autonomia de um ente federado, conforme disposto nos artigos 34 e 35 da Constituição Federal. Pelo segundo, princípio da repartição de

competências, as competências legislativas e executivas do Estado são justapostas às três ordens federativas seguindo critérios ora de exclusividade ora de cooperação.

Contudo, se normativamente fica clara a autonomia jurídico-política da unidade territorial município, o texto da Constituição de 1988 utiliza inadvertidamente o termo cidade: [1] para prever iniciativa popular de lei para interesse "do Município, da cidade ou de bairros" (CF, art. 29, XIII); [2] para se referir as "funções sociais da cidade" e à obrigatoriedade de plano diretor para "cidades com mais de vinte mil habitantes" (CF, art. 182). Interessante, ainda, [3] dizer do "Colégio Pedro II, localizado na cidade do Rio de Janeiro" (CF, art. 242) e [4] designar "uma das cidades do Estado" de Tocantins para ser capital provisória (ADCT, art. 13).

Uma vez que a própria Constituição não conceitua cidade, deve manter a unidade do sistema jurídico admitindo esse termo "cidade" com o conteúdo normativo de "município".

No que respeita ao art. 182, uma possível justificativa para o uso do termo cidade deve à luta pelo direito à cidade, que formulou a emenda popular que subsidiou a construção do dispositivo.

No plano infraconstitucional imediato, a Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, igualmente não conceitua normativamente "cidade". Contudo, faz uso desse termo para se autodenominar (art.

1º par. único) e a ele se referencia em outras sete referências expressas: art. 2º caput, I, IV; art. 39 caput; art. 41 caput, § 2º; art. 43.

Todavia, o mesmo Estatuto da Cidade faz uso do termo "município" em muitos outros dispositivos, sempre para se referir ao ente político ao qual é demandado uma determinada atuação positiva: art. 2º IV, VII, VIII; art. 3º, II, III; art. 7º caput, §2º; art. 8º caput, §4º; art. 27 caput, §2º, §4º, §6º; art. 34 caput; art. 40§2º; art. 41, VI; art. 42-A caput, §3º, §4º; art. 42-B, caput, §2º; art. 49 caput, par. único; art. 50; art. 51 – o que revela uma melhor adequação conceitual e normativa de município.

A definição normativa de urbano

Há, ainda, outras duas pistas no ordenamento jurídico brasileiro para se investigar as categorias ora em questão.

[a] O Código Tributário Nacional, Lei 5172/1966, ao definir o "imposto predial e territorial urbano" (IPTU), delimita seu fato gerador em toda a propriedade que esteja inserida em zona urbana e que apresente um mínimo de melhoramentos:

> art. 32: O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

> § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Ou seja, para os efeitos tributários, é urbana toda propriedade que se encontra dentro do perímetro urbano, aprovado por lei municipal, e que disponha do mínimo de infraestrutura e equipamentos comunitários.

Por exclusão, incide o "imposto territorial rural" sobre aquelas propriedades que se encontram fora do perímetro urbano:

> art. 29: O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.

[b] para os fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola, o Estatuto da Terra, Lei 4504/1964, define como "rural" todo imóvel destinado à exploração extrativa agro-pecuária ou agro-industrial, independentemente de sua localização:

> art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer

> através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Eis, portanto, dois critérios bem diversos: [a] o da localização e [b] o da destinação. Pelo primeiro, é "urbano" tudo aquilo que se encontra dentro do perímetro urbano (o que acaba por reeditar o critério administrativo). De acordo com o segundo critério seria urbano ou rural os imóveis que estivessem destinados às funções urbanas ou rurais, respectivamente.

José Afonso da Silva considera boa a técnica do Código Tributário Nacional (art. 32§2º) ao compor o critério da localização com requisitos funcionais mínimos, ainda que insuficiente para os direito urbanístico (Silva, 2006:172). Em complemento, o autor define solo urbano como *"solo equipado com elementos urbanísticos e estruturais"* (Silva, 2006:180).

Nesse instante, a definição normativa de urbano encaminha no sentido de considerá-lo presente sempre que estiver presentes certas funções ou qualificações. Retoma-se, aqui, o conceito lefebvriano de urbano como um poder de centralizar e congregar determinados objetos e processos. O solo urbano, portanto, *"deve classificar-se em função de seu destino essencial e imprescindível para a existência de assentamentos urbanos"* (Silva, 2006:180).

Esse viés se torna importante para o enfrentamento normativo das áreas que comportam funções urbanas de recreio ou

turísticas, mesmo quando localizadas fora do perímetro urbano clássico. Pode-se, então, concluir que o urbano é a qualificação daquilo que recebe ou suporta elementos e processos próprios do fenômeno urbano.

A definição municipal de urbano

Considerando a normativa constitucional já assinalada, os municípios são autônomos e, dentro de suas competências, são autônomos para definir as áreas e os usos de cada fração do seu território. Dessa forma, a nova ordem jurídico-urbanística exige uma revisão do conceito de "lei de perímetro urbano", que, historicamente, definiu as áreas sobre as quais seria possível um tipo específico de ocupação (urbana) e a cobrança de um determinado imposto (IPTU).

Nesse escopo, se, [a] antes, a definição dos espaços e suas respectivas funções (urbanas e agrícolas) era definida a partir de um "perímetro urbano"; [b] hoje, compete ao "plano diretor" que, ao instituir o macrozoneamento, prescreve quais as zonas, as áreas, as propriedades do município são passíveis de parcelamento, uso e ocupação para as funções sociais urbanas ou agrícolas.

Portanto, o direito urbanístico não se fundamenta mais na dicotomia entre rural e urbano, mas, sim, na concertação de

diversas funções do fenômeno urbano contemporâneo, que inclui também funções agrícolas, de abastecimento, industriais, de circulação, de recreio etc.

A qualificação normativa do solo é designada, primariamente, pelos comandos do plano diretor (CF, art. 182§1º) e, em complemento, por outras leis urbanísticas, ambientais, patrimoniais etc. Essa unidade complexa da ordem jurídica federal fundamenta-se na Constituição de 1988 que garante o direito fundamental de propriedade (CF, art. 5º, XXII) condicionado ao cumprimento de uma função social (CF, art. 5º, XXIII).

Logo, não há direito de propriedade sem função social. Seja material ou imaterial, bem móvel ou imóvel, singular ou universalidade, todas as propriedades sujeitam-se a um regime de exclusividade de uso individual (direito de propriedade) desde que utilizada segundo os fins sociais definidos em normas jurídicas (função social). Portanto, para além da satisfação social quanto às necessidades econômicas (valor de troca), a propriedade deve atender a ordem social constitucional que preza pela sustentabilidade ambiental (CF, art. 225) e pela preservação cultural (CF, art. 216).

Esse mesmo entendimento consta no Código Civil (Lei 10.406/2002), pois os atributos clássicos da doutrina civilista de usar, gozar, dispor e reaver (CC, art. 1228 *caput*) deverão ser exercidos

em consonância com as finalidades econômicas e sociais (CC, art. 1228§1º) – mais uma vez reforçando a síntese forçada entre valor de troca e valor de uso.

Como anotado, a própria Constituição remete ao município o poder de estabelecer parâmetros urbanísticos à propriedade (CF, art. 182§2º). Todavia, o município não é o único ente federativo competente para definir a função social sobre propriedade imobiliária. A União detém competência privativa para dispor sobre obrigações do direito de propriedade (CF, art. 22, I); e, em conjunto com estados-membros e municípios, pode legislar sobre direito urbanístico (CF, art. 24, I e §1º; art. 25§3º; art. 30, I, II, IV, VIII c/c 182); direito ambiental (CF, art. 24 VI, VIII; art. 30 I, II c/c 225); e preservação cultural (art. 24, VII, VIII e art. 30, IX c/c art. 216).

Esse arranjo não pode gerar conflitos. Por isso, a União deve limitar-se a estabelecer normas gerais (CF, art. 24, §1º) – não excluindo, entretanto, a competência suplementar dos estados-membros (CF, art. 24, §§2º e 3º) e dos municípios (CF, art. 30, I e II).

Dito isso, pode-se concluir que o município define primeiramente a função social da propriedade fundiária urbana, a qual será regulada complementarmente por outros regimes jurídicos aprovados pela União e pelos estados-membros. O direito de propriedade, então, somente subsiste se o seu proprietário cumpre as obrigações impostas pela [a] "função social urbanística",

por meio da observância aos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação definidos no plano diretor e leis urbanísticas complementares; [b] "função social ambiental", expressa em leis federais, estaduais e municipais ou no plano de manejo da área de proteção ambiental em que se insere; e [c] "função social cultural", expressa sob a forma de proteção legal ou administrativa, especialmente por meio das diretrizes e dos parâmetros definidos no ato de inventário, registro e tombamento.

A conclusão que se retira desse levantamento indica uma maior precisão jurídica para o termo "município" (ente político autônomo integrante da federação). Por outro lado, há uma fragmentação jurídico-conceitual do "urbano", entre o critério de localização e o de destinação. Contudo, observa-se a prevalência desse último critério em razão dos mecanismos do perímetro urbano e do plano diretor para definir a possibilidade de assentamento e de usos – ainda que preocupados mais com base tributária do que com a vinculação urbanística entre espaços e funções.

O conceito de "cidade" permanece, ainda, destituído de um conteúdo legal mais preciso. Mesmo diante da dificuldade de precisão normativa, torna-se necessário um estatuto de

inteligibilidade sobre o conceito cidade para apoiar a próxima seção que se cuidará dos processos normativos.

Para finalizar temporariamente essa questão, credita-se a lição de José Afonso da Silva ao intercalar que as cidades brasileiras são *“conceitos jurídico-políticos (...) o centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município”*. Enfim, cidade no Brasil é sinônimo de *“sede do governo municipal”* (Silva, 2006:25).

Diante disso, torna possível compor essa dimensão administrativa de cidade (“sede de um governo”) junto aos processos normativos de políticas públicas conduzidas por um governo. Se política é a *“direção do agrupamento político hoje denominado Estado”* (Weber, 2003:59), então, a cidade é o espaço de realização do poder político do governo municipal. Assim, cidade fica sendo o espaço a que se referencia o governo municipal e suas políticas públicas.

Atesta-se, então, a unidade conceitual de cidade como espaço do poder e de realização do fenômeno urbano. E, de imediato, reaproxima-se cidade e cidadania: se a cidade é o *locus*, a cidadania é o *status.* Se cidade é o espaço que congrega as condições urbanas da materialidade histórica, então, cidadania vem a ser o poder de formular processos normativos de territorialização a partir da virtualidade do urbano comum.

3. Direito

3. O direito

Essa seção tem por objetivo apresentar elementos para a compreensão do "poder sobre os sujeitos" e, em seguida, afirmar o direito à cidade como o "poder sobre a cidade", isto é, o poder sobre as condições substantivas e políticas sobre as quais o fenômeno urbano se realiza.

Coerente ao afastamento das concepções mecanicistas e organicistas de cidade, o direito aqui tratado refuta [a] os argumentos que negam efetividade aos processos normativos públicos historicamente informados pelos movimentos sociais; bem como afasta [b] os argumentos que fundamentam a validade dos processos normativos na mera adequação formal da eficácia jurídico-positiva.

A leitura dogmática do texto legal, portanto, não se mostra como via privilegiada para compreender as relações entre o espaço urbano e o fenômeno jurídico. Diversamente, se o espaço é complexo e histórico, as relações que aí se sobrepõem normativamente também o serão. Por isso, o direito deve ser apreendido em diálogo com os conceitos das demais ciências sociais.

Adota-se, então, preliminarmente, o direito como um fenômeno histórico multidimensional cotidiano que estabiliza

relações políticas e materializa projetos comumente construídos sobre o território.

Nesta marcação são mantidas as referências da primeira seção do trabalho: o direito converte-se em um objeto técnico historicamente construído pelas relações de poder que disputam a formulação de um projeto (representação do mundo) para a transformação social (orientação para o mundo).

Como fez Roberto Lyra Filho, é sempre bom diferenciar "lei" e "direito" (Lyra Filho, 1985). No paradigma do Estado de direito, a lei é o texto da hipótese normativa positivada pelo ente estatal em um documento formal de aplicação universal. Nesta pretensão, a per-feição técnico-jurídica da lei precisa criar a ficção de igualdade entre todos os súditos do Estado.

Deve-se ter em mente que esse Estado moderno utiliza uma construção política para convencer os sujeitos [a] de que não há contradições na sociedade e [b] de que ele, Estado, representa o interesse geral do povo e assim o expressa no texto da lei.

Todavia, *"quando buscamos o que o Direito é, estamos antes perguntando o que ele vem a ser, nas transformações incessantes do seu conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social"* (Lyra Filho, 1985:14). De onde advém a compreensão presente do direito como um "processo histórico complexo normativo". Consequentemente, a eficácia do direito não

apresenta os mesmos efeitos para todos os súditos tampouco para todas as dimensões, tempos e espaços sociais. A eficácia normativa não pretende nem tem esse poder de gerar os mesmos efeitos sobre todos os sujeitos e todos os espaços.

Dentro da presente alçada de investigação, haveria uma tensão normativa entre o direito à cidade (direito) e Estatuto da Cidade, plano diretor, lei de parcelamento, uso e ocupação do solo etc (lei). Assim, o foco do estudo urbanístico não pode se reter aos documentos legais. Antes, porém, o direito urbanístico tem por objeto a compreensão [a] das condições urbanas que constituem a cidade e [b] dos processos normativos que se entrelaçam ao espaço urbano.

Desse modo, a eficácia das leis urbanísticas não se constata pela leitura técnico-formal do texto legal. Preciso se torna examinar as condições urbanas do espaço da cidade para saber da [a] validade, [b] eficácia e [c] efetividade do projeto urbanístico normatizado em leis.

Por essa via se busca explicitar o fenômeno jurídico como um objeto técnico que instrumentaliza a produção e reprodução das condições urbanas. Por isso justifica-se a opção de referencia esse fenômeno jurídico como “processos normativos”. Assim, pretende-se destacar a pluralidade dos conflitos que normatizam (isto é, estabilizam) diferentemente os espaços da cidade.

O direito à cidade e a condição humana

Uma referência primeva do direito à cidade pode ser encontrada junto ao pensamento lefebvriano. Ali o direito à cidade *"não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como "direito à vida urbana", transformada, renovada"* (Lefebvre, 2001:117).

Por isso, deve-se afastar as abordagens liberais que associam "direito" a "acesso" e, no sentido oposto, aproximar-se do "direito" como "obra": *"O direito à 'obra' (à atividade participante) e o direito à 'apropriação' (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade"* (Lefebvre, 2001:135).

A partir dessa noção, o direito à cidade avizinha-se do conceito arendtiano de "condição humana". Para assimilação desse conceito parte-se do pressuposto de que *"os homens são seres condicionados: tudo aquilo com o que eles entram em contato torna-se imediatamente uma condição de sua existência"* (Arendt, 2007:17). Contudo, as condições jamais condicionam ou determinam as ações de modo absoluto.

Anote-se que Hannah Arendt apoiou suas categorias no modelo da antiga *polis* grega para evidenciar três tipos de atividade humana: [a] atividades ligadas a manutenção da "vida", aos

processos biológicos; enfim, o reino da sobrevivência e da necessidade. Superada essa dimensão, e para escapar da futilidade e da efemeridade da vida, [b] o homem constrói objetos, artefatos; tornando-se, pelo "trabalho", o artífice de uma nova realidade construída (artificial) que supera a condição efêmera da vida (natural). Por fim, [c] há uma terceira condição, e somente humana, que é a condição de vida ativa ou ação política, que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação de coisas.

Arendt afiança que a verdadeira condição humana é a ação política na *polis*, pois, somente aí os homens podiam relacionar-se despossuídos das preocupações mundanas do trabalho e da vida biológica. Desse modo, a condição humana se realizaria no meio de outros homens iguais: porque somos iguais podemos nos comunicar; e porque somos diferentes temos o que comunicar (Arendt, 2007:188)

Enquanto [a] a condição humana da "vida" preocupa-se eminentemente com a sobrevivência, e [b] a condição humana do "trabalho", com a permanência, com a luta contra a futilidade e a efemeridade da vida; [c] a condição humana da "ação" preocupa-se em construir a história e a memória.

Assim, para realizar a condição humana que é a própria realização da cidadania ativa, é necessário o "espaço público". Por isso, as reivindicações pelo direito à cidade não se dirigem

puramente para a garantia de acesso a bens e serviços urbanos – os quais se constituem meios, isto é, condições urbanas para da ação política. Logo, o direito à cidade não se reduz ao consumo ou ao trabalho (dimensões privadas); em contrário, o direito à cidade tem por objetivo a realização da cidadania: essa a condição de sujeito ativo (portador de um projeto) no território da cidade.

Se anteriormente foi possível afirmar que a cidade moderna constitui-se como extensão da empresa privada para atender as demandas industriais e capitalistas, agora preciso se torna reivindicar a cidade como um espaço público.

Os processos normativos do direito à cidade

Nesse caminho teórico, o direito à cidade constitui-se como um processo normativo de territorialização de um novo arranjo político sobre o espaço da cidade. Assim, o direito à cidade é um fenômeno jurídico amplo determinado por "processos normativos". Essencialmente, os processos normativos são tentativas de in-formar os conflitos existentes no território da cidade, conformando-lhes uma "dimensão institucional" por meio de

> *"formas, padrões, procedimentos, aparatos ou esquemas que organizam o constante fluxo de relações sociais em seqüências repetitivas, rotinizadas e normalizadas, por meio das quais os padrões de interacção são desenvolvidos*

e 'naturalizados' como normais, necessários, insubstituíveis e de senso comum" (B. de S. Santos, 2000:281).

Ciente de que o espaço é produzido por diversos atores e objetos, também os processos normativos são complexos e intercambiantes entre escalas. Para demonstrar essa sobreposição de processos normativos sobre a cidade, são apontados: [a] processos normativos públicos; [b] processos normativos privados; e [c] processos normativos clandestinos.

[a] Os processos normativos públicos são gerados a partir de uma matriz política de territorialização concertada no espaço público. Contudo, deve-se ressaltar que o direito à cidade não pode ser subsumido aos processos normativos públicos – esses atuam de forma interveniente para promover ou obstar aquele. Também, não se deve confundir esses processos normativos com o Estado – ainda que facilmente identificados em atos normativos estatais.

Os processos normativos públicos contribuem para a territorialização do direito à cidade. Operacionalmente, esses processos normativos conduzem a gestão municipal do território. Assim, a disponibilidade de instrumentos urbanísticos regulamentados revelam o "grau de regulação urbanística" (Rolnik, 1998), ou seja, a pretensão normativa do Estado em relação às condições urbanas sob sua jurisdição. Em complemento, os processos normativos públicos orientam a formulação e a implementação de políticas urbanas, seja em razão dos imperativos

do regime jurídico-administrativo, seja em razão dos imperativos do arranjo tributário-financeiro.

Por isso, reforça-se: os processos normativos não se resumem a edição de novas leis, mas conjuga o momento legiferante ao momento executivo. A existência (vigência) de instrumentos urbanísticos não transformam o espaço. É essencial, portanto, examinar se os processos normativos públicos atuam (eficácia) sobre o espaço da cidade, transformando as condições urbanas para a realização do direito à cidade – mais do que leis, urgente se faz a realização do direito.

[b] Contudo, é bom alertar que não só os processos normativos gerados no espaço público e voltados para a emancipação do sujeito são determinantes das condições urbanas. Os processos normativos privados gerados por atores hegemônicos privados e voltados para a manutenção da ordem capitalista também produzem a cidade.

De modo especial, os processos normativos privados do capital imobiliário capturam as condições urbanas em seu favor para geração de lucros. Daí a afirmativa de que a cidade é um produto gerado pelos agentes privados para ampliar o espaço do capital.

Luiz César de Queiroz Ribeiro ensina que *"se o solo urbano adquire um preço é porque os vários agentes capitalistas estabelecem uma concorrência para controlar as condições urbanas que permitem o surgimento de lucros extraordinários"* (Ribeiro, 1997:49). Mas, tal padrão de cidade privada realiza-se porque, em complemento, o Estado define os parâmetros urbanísticos que resultam em maior ou menor produtividade do solo urbano. Assim, os processos normativos públicos se sobrepõem e se articulam aos interesses privados.

[c] E, ainda, é preciso observar para os processos normativos clandestinos, que in-formam a efetividade de seu poder por meio de violência física e instituições totais – o que resulta em anulação das condições de possibilidade de emancipação pela cidadania.

Marcelo Lopes Souza (2000) e Paulo César Gomes (1995) estudam a fragmentação do tecido socioespacial e ressaltam que o território se torna mais complexo do que a mera dualização entre centro e periferia ou entre ricos e pobres. A falha na comunicação da efetividade do poder público permite que fragmentos do território sejam in-formados por territorialidades privadas despóticas. Nesses espaços, o tráfico e os condomínios fechados cerram as "comunidades" de qualquer possibilidade de

construção de um espaço público comum, para além do medo, para além do consumo.

Esses processos normativos à margem do espaço público e fundados na força física reforçam a tese de que a cidade se divide em "zonas selvagens" e "zonas civilizadas":

> *"Nas zonas civilizadas, o Estado actua de forma democrática, comportando-se como um Estado protector, ainda que muitas vezes ineficaz e não fiável. Nas zonas selvagens, ele actua de uma forma fascizante, comportando-se como um Estado predador, sem a menor consideração, nem sequer na aparência, pelo Estado de direito"* (B. de S. Santos, 2003)

Essa cidade que o direito procura in-formar é construída pela sobreposição de processos normativos públicos, privados e clandestinos – todos eles orientados por agentes hegemônicos em busca de espaço para a manutenção de sua ordem. Porém, reafirma-se, somente os processos normativos públicos contêm elementos para a fundação da condição de cidadania e do direito à cidade.

O direito dos movimentos sociais

Como apreendido, o direito à cidade é uma "obra coletiva" historicamente construída no espaço público. Nessa linha o direito urbanístico persegue o direito à cidade nas trilhas historicamente construídas pelos movimentos sociais.

Uma trajetória pode ser traçada por várias vertentes. Aqui, enfatiza-se, ainda, na década de 1960 a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo IAB, ocorrido no Hotel Quitandinha em Petrópolis, RJ. Tal encontro inseria-se nos esforços para as reformas de base e resultou em um projeto de lei para a reforma urbana. Contudo, o golpe militar silenciou as tentativas de superação das condições urbanas espoliantes por mais de vinte anos.

Na década de 1980, diversos movimentos sociais enfrentaram o sistema político-econômico e impuseram uma nova agenda ao país. Aí, então, a redemocratização abriu a via para a publicização de demandas sociais e sua inscrição no direito e nas políticas públicas.

No campo urbano, diversos movimentos reuniram-se em um Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), em favor da ampliação de infraestruturas e de serviços urbanos bem como espaços para discussão das políticas públicas. O FNRU, como tal, vai se constituir em meados da década de 1980 a partir da articulação de três tipos de organizações da sociedade civil: [a] movimentos de base (Movimento Nacional pela Luta da Moradia, Central dos Movimentos Populares etc); [b] ONGs de assessoria (Pólis, Fase, Ansur etc); e [c] organizações sindicais (FENAE, FISENGE, FNA) (Bassul, 2005; C. A. Silva, 2000).

Essa base social heterogênea convergiu em uma luta pelo direito à cidade e em oposição às relações clientelistas. Nessa matriz autonomista, as demandas sociais não mais seriam interpretadas como "favores" dos governantes, mas sim, como direitos. Logo, "não se pede, exige-se!". Essa nova postura frente ao Estado prefere [a] a reivindicação e negociação à [b] solicitação ou submissão.

A noção de direito construída nos anos 1970 e 1980 teve por fundamento uma tensão crítica entre [a] a luta empreendida pelos movimentos sociais para a formulação de suas demandas sociais em termos de direitos fundamentais e [b] a normatividade autoritária do Estado. Como explicitado por Evelina Dagnino (1994), a nova cidadania brasileira é dependente da constituição de sujeitos sociais ativos e da nova concepção de direito (direito a ter direitos).

Nessa linha condutora, a cidadania desenha uma nova sociabilidade que, para além da legalidade monolítica estatal, implica em incluir os destinatários da norma na produção dos processos normativos de regulação social.

Com esses fundamentos, os movimentos sociais construíram o direito à cidade sustentado no tripé da [a] cidadania plena, [b] função social da cidade e da propriedade e [c] gestão democrática da cidade (Carta Mundial pelo Direito à Cidade, 2001). O FNRU buscou ampliar a rede de comunicabilidade entre os diversos

movimentos sociais e, simultaneamente, atuar como instância de pressão político-institucional na esfera federal.

Basicamente, o Fórum atuará, então, em duas frentes: [a] institucional nacional e [b] movimentalista local (C. A. Silva, 2000). A frente movimentalista local primordialmente integra os diversos sujeitos das bases de sustentação do Fórum. Essa é, pois, a face da luta pela reforma urbana mais presente no cotidiano da reprodução e reconstrução da nova concepção de direito à cidade.

Em uma segunda frente, destacam-se os momentos de inscrição estatal do direito e de reafirmação institucional da reforma urbana. No momento constituinte de 1986 a 1988, diversos movimentos de base do FNRU concertam uma emenda popular assinada por mais de 131.000 pessoas para se fazer inserir na Constituição Federal um capítulo sobre a política urbana. Se a emenda original continha 23 artigos, decompostos em outros tantos parágrafos e incisos, o campo político à época permitiu tão somente a inscrição dos artigos 182 e 183 da atual Constituição (Bassul, 2005). Mas, ainda assim, a luta pela reforma urbana e pelo direito à cidade foi inscrita na Lei maior do país pela primeira vez.

Um segundo momento de institucionalização do direito à cidade construído pelos movimentos sociais ocorre entre os anos de 1989 a 1991, quando da elaboração das constituições estaduais e leis orgânicas municipais e dos primeiros planos diretores. Ainda que

dependente dos arranjos político-partidários de cada cidade, as diretrizes de política urbana avançavam sobre os documentos legais que serão suporte à luta pela reforma urbana nos anos seguintes.

Outro destaque deu-se com as conferências mundiais ECO-92 e Habitat-96, quando os movimentos contribuíram para a elaboração de uma agenda comum aos países participantes, tanto para a implementação de ações locais de forma coordenada quanto pelo reconhecimento dos atores não-estatais como relevantes para as discussões e deliberações políticas.

Ao longo da década de 1990, os movimentos sociais que compõem o FNRU perseguiram a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição. Aqui vale destacar que à grande maioria dos direitos individuais e dos de interesse do capital foi garantida auto-aplicabilidade, ao passo em que os comandos sociais tiveram sua eficácia limitada pela falta de regulamentação. A tese da eficácia limitada das normas programáticas, portanto, apresentou-se como agente conservador e limitador da cidadania. Somente em 2001 foi aprovada a Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, para findar diversas discussões jurisprudenciais acerca de instrumentos urbanísticos.

Em paralelo a regulamentação dos arts. 182 e 183, uma antiga proposta popular reclamava a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, requisito essencial ao financiamento público de moradia. Em 2005 foi sancionada a Lei 11.124, que

institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o seu respectivo Fundo de financiamento.

Há, ainda, a proposta de Emenda a Constituição nº 285/2008 que pretende vincular 2% da arrecadação de impostos da União e 1% dos estados-membros e dos municípios para a supressão do déficit habitacional – ainda em tramitação legislativa.

A grande parte das proposições da reforma urbana inicialmente formuladas pela sociedade civil foram contempladas em processos normativos públicos, seja no seio da própria Constituição, seja em leis infraconstitucionais. José Roberto Bassul chega a quantificar em 93% o acolhimento legislativo da Emenda Popular original (Bassul, 2005:125). Esse alto índice de positivação de demandas sociais torna-se, pois, tributária da nova cidadania e da nova concepção de direito

Deste itinerário, pode-se concluir que os movimentos pela reforma urbana propiciaram uma releitura do fenômeno urbano, socializando a construção deste *abstrato* e formando um outro padrão de cidadania, em que os antigos “beneficiados” de políticas públicas tornam-se sujeitos "geradores” do processo. É aqui, pois, que se clarifica: a nova cidadania não se basta em um corpo normativo sem uma forte base de cultura política. Assim também, o direito à cidade não se resume em um documento legislativo. Ao

contrário, o direito à cidade constitui-se como o processo normativo do agir cidadão sobre o seu espaço.

Todavia, longe de negar a via legislativa estatal, o direito à cidade também clama pela segurança jurídica de permanência temporal e de execução forçada – o que é comprovado pelo contínuo esforço dos movimentos sociais para institucionalizar os seus discursos no interior dos aparatos estatal e jurídico. Este é, certamente, o caminho dos movimentos que [a] fixam uma menção na Constituição Federal, outras tantas nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais; e intervêm para uma progressiva conexão entre [b] os órgãos executivos estatais e [c] os espaços híbridos de discussão e de deliberação em favor [d] da regulação das políticas públicas e de suas fontes de financiamento público. Esses marcos da luta pelo direito à cidade encaminha a afirmação de um sistema de política urbana, redefinindo o direito, redefinindo o Estado.

O direito da Carta Mundial pelo Direito à cidade

O percurso anterior teve importância para fundamentar o direito à cidade. Antes de adentrar à ordem jurídica positiva estatal, o direito foi construído e reconstruído no seio dos movimentos sociais. Isso importa dizer que os fundamentos do direito à cidade estão enraizados em um conjunto de "códigos ético-políticos" (Doimo, 1995). Esses códigos ético-políticos são arranjos estruturais

do discurso e das ações sociais que se convertem em território, ou seja, são elementos discursivos comumente construídos que organizam o poder e geram a normatividade sobreposta ao espaço. A isso dá-se o nome de territorialização.

Esse esforço dos movimentos sociais podem ser inseridos na categoria de movimento contra-hegemônico (B. de S. Santos, 2001). Se [a] o processo hegemônico é aquele que detém o poder de produzir e fazer reproduzir o território por meio do conjunto de relações políticas, econômicas e sociais dominantes; [b] então, contra-hegemônicos serão aqueles movimentos e processos que, entrelaçados no mesmo território e submetidos a esse padrão de poder, projetam novos padrões de organização do território e, por consequência, de poder, de direito e de cidade.

Por isso, o direito à cidade não reivindica mero acesso ao espaço e às suas amenidades; mas, apresentando os indivíduos como sujeitos ativos, portadores de um projeto de mundo, reivindica o acesso ao código-fonte do território para sua reordenação. Mais do que por uma contra-prestação positiva do Estado, os movimentos sociais lutam por uma cidadania que aloque o sujeito ativo nas decisões públicas e estatais.

Vê-se, portanto, o direito à cidade como um arcabouço, ao mesmo tempo, cognitivo e normativo. Cognitivo porque redefine o conceito de cidade e normativo, porque instaura um padrão de

atuação dos atores sobre a cidade. Tal qual o mapa, o direito à cidade também representa um mundo diferente e orienta os sujeitos a essa virtualidade.

Um documento que condensou toda a reflexão e construção do direito à cidade pelos movimentos sociais é denominado de “Carta Mundial pelo Direito à Cidade” (2001), cuja primeira versão data do Fórum Social Mundial em 2001, e, desde então, diversas releituras e novas versões se apresentaram (Osório, 2006).

A Carta de 2001 expõe as condições de possibilidades normativas do direito à cidade a partir de três princípios fundamentais: [a] exercício pleno da cidadania; [b] gestão democrática da cidade; e [c] função social da propriedade e da cidade.

A cidadania. Um primeiro passo para compreender o direito à cidade inclui a “cidadania” como o conjunto dos direitos e garantias, intitulamentos e efetiva utilização. Ademais, porque interdependentes e indissociáveis, os direitos de cidadania costuram uma trama de relações que conformam as condições urbanas que aqui se tem chamado de espaço urbano. Logo, o espaço e a cidadania formam uma unidade conceitual complexa ao manterem em continente a materialidade das relações e suas potencialidades intersubjetivas e multitemporais. A cidadania constitui os sujeitos

porque realiza objetivamente os seus direitos e, assim, produz o espaço contíguo de existência do mundo comum.

A efetividade dos direitos fundamentais, deve-se reiterar, não é sinônimo de eficácia uniforme e universal da hipótese normativa estatal. Bem diverso, a efetividade aponta para um processo de territorialização que visa construir o pertencimento do sujeito em um território. Assim o fazendo, a cidadania se efetiva quando o indivíduo se apresenta como cidadão no mundo comum (*polis*) com o poder de ação (*praxis*) e de interlocução (*lexis*).

Em um outro contexto, Hannah Arendt (1989) alertava para o fato de que a perda do território e, portanto, da cidadania nacional (processos de desterritorialização) significaria a perda de todos os direitos, inclusive os direitos humanos pretensamente formulados acima da realidade estatal. Por isso, Arendt considerou que o primeiro direito humano é o "direito a ter direitos", isto é, pertencer a uma comunidade política (*polis*) em que sua fala (*lexis*) seja significante e sua ação (*praxis*) seja eficaz.

Em paralelo a esse sentido, propõe-se que a efetividade do direito à cidade está diretamente determinada pelo grau de "territorialização" do sujeito. Ou seja, a efetividade da cidadania pressupõe [a] uma dimensão espacial pela qual o sujeito realiza direitos em comum a sua comunidade; [b] uma dimensão territorial pela qual o sujeito apresenta-se com o poder de falar e de agir de

forma relevante para os outros; e [c] uma dimensão crítica emancipadora pela qual o sujeito reconhece ou refuta a matriz territorial vigente e, assim, torna-se gerador de seu próprio processo de territorialização, isto é, de sua própria constituição como cidadão.

A gestão democrática. O princípio da gestão democrática incorpora duas categorias da ação política: [a] a participação e [b] o controle. Por meio da participação dá-se a ação política primeira que manipula a construção de um mundo comum (*polis*) a partir da interação de diferentes discursos (*lexis*) e ações (*praxis*) em um espaço delimitado pela igualdade de seus sujeitos.

O segundo princípio enunciado pela Carta Mundial pelo Direito à cidade caracteriza-se pela participação popular e pelo controle social sobre o interesse público. Importante notar que o princípio da gestão democrática deve ser compreendido primordialmente como uma instância de deliberação pública, um espaço próprio para o exercício e manifestação da cidadania. Nesse sentido, busca-se não reproduzir a subversão, como alertada por Arendt, entre os campos da economia e da política ocorrida na era moderna. Inversão essa em que a política ficou reduzida à mera técnica de administração nacional dos recursos pelo Estado.

Por isso, [a] subsidiado pelos códigos ético-políticos dos movimentos sociais e [b] para não reduzir a gestão da cidade a um espaço restrito e dominado por técnicos pre-ocupados com a melhoria da eficiência na alocação de recursos sociais, então o princípio da gestão democrática prima pela constituição de um espaço público comum. Aí, sim, a realização do sujeito se processa como a pretendida cidadania ativa.

Para Hannah Arendt (2007), a verdadeira condição humana realiza-se enquanto uma cidadania ativa no espaço público. Por isso, como se pretende demonstrar, as reivindicações pelo direito à cidade não se dirigem primeiramente para a garantia de acesso a bens e serviços urbanos – os quais se constituem meios. Mas, antes, o direito à cidade tem por objetivo a realização da cidadania, condição em que sujeito ativo, por meio da gestão democrática, apresenta-se como portador de um projeto no território da cidade.

Por fim, a dimensão do controle reitera os processos de reavaliação, revalidação e superação das estruturas sociais. Assim, o controle constante pode monitorar e reorientar a territorialidade rumo a democratização das relações políticas, econômicas e sociais.

Os fundamentos dessa tarefa de contínua participação e controle podem ser encontrados diretamente na Constituição Federal, tanto em seu art. 1º, que fundamenta o modelo de democracia participativa sobreposta a democracia representativa,

quanto no direito fundamental à informação expresso no art. 5º, XXXIV.

A função social. O terceiro princípio indicado na Carta Mundial, afirma o uso da cidade e da propriedade de modo socialmente justo e ambientalmente sustentável. Ou seja, esse princípio pretende ser um novo vetor organizativo do espaço e do território – contraposto, pois, a exclusividade da função econômica capitalista da cidade.

Tem-se, então: [a] a cidadania plena constitui o território da cidade, sobre o qual [b] atuará a gestão urbana democrática. Porém, a conformação do território e a lógica de participação e de controle próprios da gestão são determinados [c] por uma função: a função social da cidade e da propriedade.

Enquanto um princípio jurídico que detêm o poder de gerar novas normas, a função social aglomera as tensões político-econômico-sociais para poder de in-formar as relações jurídicas (o direito) e as condições urbanas (a cidade). Essa natureza "territoriogênica" da função social da propriedade e da cidade ressalta que nenhum dos elementos da cidade é "natural", mas, ao contrário, são todos históricos. Logo, os elementos do território podem ser, a todo o momento, reformados ou revalidados.

Como já apontado, a cidade consiste em uma obra coletiva multidimensional e multitemporal, que permite a outros atores não hegemônicos a formulação de projetos diversos de organização do espaço e do território. Nesse sentido, os movimentos de luta pela reforma urbana se entendem como sujeitos (porque pertencentes ao mesmo território dos agentes hegemônicos) que se autorizam a implicar uma nova função reordenadora do território e do espaço para dar sustentabilidade à sua existência como cidadãos ativos.

Mesmo não sendo hegemônicos, os movimentos de reforma urbana indicam e tentam implementar uma função determinante sobre o território que, até então, estava orientado e conformado exclusivamente à produção capitalista. Esse processo de inserir uma nova função determinantes no território da cidade, transformando-a, passa pela democratização tanto dos aparatos estatais quanto das instituições sociais.

Como dito, o objetivo não é a reivindicação de um direito contra um Estado de bem-estar social para provisão pública de bens ou a prestação positiva de direitos sociais de saúde, educação, habitação, trabalho etc. O direito à cidade sustenta uma cidadania contra a exclusividade dos processos hegemônicos.

Do exposto pode-se associar [a] o conceito de espaço ao de cidadania, entendida como o conjunto de direitos; [b] a gestão urbana democrática ladeia à sustentabilidade como uma projeção de

territorialidade com o intuito de permanência sobre um espaço; e [c] a função social, essa matriz territoriogênica, define a ação política possível sobre o espaço da cidade.

A justiça do direito à cidade

Uma vez esboçada as contrições do movimento pela reforma urbana e dos conceitos espaciais, acerca-se, agora, de uma possível inserção da justiça no conceito de direito à cidade.

O direito à cidade, como visto, corresponde à realização da condição de cidadão no espaço e no território da cidade orientado pelo "uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano". A indagação presente pretende aferir como o elemento "socialmente justo" se insere na conceituação do direito à cidade.

Uma primeira observação pode identificar a expressão "uso socialmente justo e ambientalmente sustentável do espaço urbano" como uma diretriz-mor para a realização dos princípios do direito à cidade. Ou seja, a materialização [1] da cidadania plena, [2] da gestão democrática e [3] da função social devem estar orientados ao objetivo final de uma justiça social e de uma sustentabilidade ambiental.

Como se percebe, tanto "justiça social" quanto "sustentabilidade ambiental" comportam sentidos diversos

dependendo do locutor e do auditório do discurso. De todo modo, entretanto, consistem esses termos em objetivos finais da sociedade, cuja significação está aberta à deliberação pública pelos sujeitos ativos.

Mais do que definir o conteúdo substantivo desses termos, interessa a esta seção a localização teórica desse elemento justiça social no interior do direito à cidade. Intenta-se, pois, perceber a justiça no direito à cidade para realizar a revolução urbana.

Para tanto, retorna à discussão Roberto Lyra Filho (1985) para demonstrar que: [a] o direito é um instrumento para a realização do homem, e [b] a justiça vem a ser um construto histórico atualizador dessa realização humana. Portanto, afasta-se, de plano, qualquer conceituação de justiça divina ou racional que não tenha suas razões de ser dentro do processo histórico dialético.

Para Lyra Filho a razão de ser do homem é sua constante emancipação: *"O que é 'essencial' no homem é a sua capacidade de libertação, que se realiza quando ele, conscientizado, descobre quais são as forças da natureza e da sociedade que o 'determinariam' se ele se deixasse levar por elas"* (Lyra Filho, 1985:81). Nesse momento da dialética histórica, o homem utiliza o direito como um instrumento para a realização de seu fim – emancipação. Contudo, esse fim sempre está em reformulação, indicando, pois, que a emancipação humana atualiza-se constantemente no processo histórico.

Todavia, há uma problemática relação nessa atualização: *"Direito e Justiça caminham enlaçados; lei e Direito é que podem divorciar com frequência"* (Lyra Filho, 1985:85). Esse alerta aponta para a grande inversão que se produziu pelo pensamento jurídico: [1] em um primeiro momento considerou que as normas fossem o próprio direito, o que levou, depois, [2] a definir o direito unicamente a partir das normas, e, por fim, [3] limitou as normas enunciadoras do direito tão somente àquelas editadas pelo Estado e pela classe hegemônica.

O direito, então, esse instrumento para a realização da emancipação humana, atualizado no processo histórico dialético pela Justiça, passou a ser compreendido restritivamente como normas estatais. Essa redução levou, consequentemente, a restringir as possibilidades legítimas de emancipação àquelas normas de regulação impostas pelo Estado e pela classe dominante. Em suma, a modernidade transformou as "energias emancipatórias em energias regulatórias" (B. de S. Santos, 1994:93). Por fim, a emancipação possível tornou-se sinônimo de conformidade à ordem estatal imposta!

Diversamente do que se vem tentando dizer, o direito à cidade orienta-se para uma matriz geradora de espaço e de território socialmente justos e ambientalmente sustentáveis. Por isso, deve-se desviar das opiniões que compreendem o direito à

cidade reduzido ao Estatuto da Cidade ou qualquer outro diploma legal estatal.

Ainda nessa linha argumentativa, a justiça que orienta a realização do direito à cidade não se encontra em uma formulação prévia racional ou transcendental de bem comum. Mas, conforme ensina Lyra Filho (1985), a justiça, ela própria, não é um substantivo, mas, sim, um aspecto da atualização do direito. Portanto, a justiça do direito à cidade expressa-se quando da atualização do território segundo uma função socialmente definida.

Se [a] o direito é um fenômeno civilizatório e normativo que ordena a cidade de acordo com as demandas capitalistas hegemônicas, então [b] o justo do direito à cidade vem questionar a estabilidade vigente e propor uma nova ordem na cidade, em que a cidadania seja plena, a gestão, democrática, e a função social privilegie o valor uso.

O justo, assim compreendido, é colocado pelos sujeitos subalternos de forma difusa como uma função que se pretende determinante do espaço e território urbanos. Os subalternos da reforma urbana reivindicam, assim, atualizar a cidade segundo uma outra função social. Se até este momento a função ordenadora da cidade foi a livre iniciativa capitalista de exploração dos meios (bens e pessoas), a reforma urbana propõe a redefinição das funções estruturantes da cidade moderna para permitir a uso coletivo dessa

obra comum que é a cidade. Em suma: o enunciado "socialmente justo e ambientalmente sustentável" procura-se atualiza o direito estatal para incluir a função social definida pelos agentes não hegemônicos.

Porém, como se deduz, essa atualização do direito à cidade não parte de um sujeito único ou transcendente, ao contrário, a justiça é construída a partir dos elementos presentes na história. Portanto, há uma pluralidade de sujeitos tendentes a formular projetos para a cidade.

Nesse ponto, se já restou patente o caráter histórico da justiça, Arendt complementa que a igualdade também é um feito político e histórico: *"nós não nascemos iguais; nós nos tornamos iguais como membros de uma coletividade em virtude de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais"* (Arendt, 1989:243). Depreende-se, então, o compasso entre justiça e igualdade: ambas são artefatos históricos condicionados pela ação política dos sujeitos contrários à estabilidade vigente.

Em paralelo, Boaventura vem denominar emancipação como essa *"permanente reavaliação, revalidação e rompimento com as estruturas sociais, políticas, culturais e econômicas opressoras, com o propósito de aprofundamento da organização e do associativismo para a ampliação das lutas democráticas"* (B. de S. Santos, 1994:203).

Logo, justiça e igualdade são elementos emancipatórios do direito à cidade que informam uma nova matriz territorial.

A hermenêutica contra o direito à cidade

Os argumentos expostos até aqui podem ser contestados pela dogmática positivista clássica. Em especial, há uma divergência conceitual entre aqueles que procuram no direito a sua eficácia técnico-jurídica e aqueles que preceituam um direito emancipatório. Liana Portilho Mattos (2003) localizou alguns dos contra-argumentos mais comuns para negar efetividade ao princípio da função social da propriedade. Esses argumentos inserem-se em movimento dogmático mais amplo e conservador, que se investe contra as tentativas de mudança na ordem vigente.

Pela ordem, um primeiro contra-argumento procura associar o "princípio da função social da propriedade" a um tipo qualquer de "princípio". Nesse sentido, o princípio diria respeito apenas à dimensão ético-valorativa e, portanto, careceria de força normativa capaz de gerar efeitos imediatos e concretos. Logo, o princípio da função social da propriedade localiza-se na fronteira do campo jurídico.

Essa perspectiva revela um erra crasso, pois recria-se uma dicotomia entre direito-regra e direito-princípio, induzindo uma

força normativa maior àquele e menor a este. Hoje, entretanto, regras e princípios são igualmente espécies do gênero norma jurídica, e, ambos, com capacidade de gerar eficácia no mundo concreto.

Em segundo, ao enunciar que o princípio não tem aplicabilidade imediata, os defensores desta perspectiva querem remeter o "princípio da função social da propriedade" à categoria de "princípio geral do direito". Nessa alçada, a função social da propriedade deveria ser aplicada tão somente quando na ausência de norma jurídica positiva e da impossibilidade de se aplicar analogia ou costumes. Esse é o entendimento estreito celebrado pelo civilismo conservador disposto no art. 4º do Decreto-lei 4657/1942: *"Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito".*

O direito urbanístico sofre, ainda, outro desvio interpretativo quanto se cogita reduzir o direito à cidade a uma reivindicação puramente "política" e, portanto, não acobertado pela estrutura jurídica vigente. Contudo, não apenas o direito à cidade, mas todo o direito encontra seus fundamentos de legitimidade no processo histórico de tensão entre Estado e movimentos sociais. Deve-se, ainda, observar que o direito à cidade está reiteradamente inserido no ordenamento jurídica positivo formal para conformar o direito de propriedade (CF, art. 5º, XXIII, art. 170, III, art. 182§2º, art. 186).

Outro dissídio hermenêutico contra a efetividade da nova ordem jurídico-urbanística atribui ao princípio da função social da propriedade a natureza de "conceito jurídico indeterminado". Como se sabe, os conceitos jurídicos indeterminados são elementos constitutivos das normas jurídicas, cuja significação pode ampliar ou reduzir o âmbito de aplicação do direito no mundo. Os conservadores ponderam que a ordem jurídica não pode conviver com a imprecisão de tais termos. Diante desse impasse, os conceitos indeterminados não poderiam reivindicar a integralidade jurídica de para sua aplicação. Diretamente à função social, a indeterminação residiria no caráter difuso de suas proposições e na indefinição dos seus destinatários.

Em resposta é preciso afirmar que, exatamente porque a ordem jurídica não admite as lacunas, os conceitos jurídicos indeterminados são elementos essenciais para a integração da ordem jurídica e para a coerência do discurso jurídico frente ao mundo.

A suposta indeterminação jurídica revela-se ideologicamente conservadora e obtusa ao conhecimento jurídico contemporâneo. Há, então, um conteúdo jurídico muito preciso nesta seara: *"o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal"*

(Fernandes, 2002). A precisão da função social reside, assim, tanto no texto constitucional (elemento caracterizador e condicionante do direito de propriedade) quanto na legislação local (presente nos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação).

Por fim, deve-se repelir as tentativas de reavivar a tese da eficácia limitada das normas constitucionais. A construção teórica da classificação das normas constitucionais em [a] "de eficácia plena", [b] "contida" e [c] "limitada" recorrentemente tem sido utilizada pela jurisprudência para assistir execução ou não às normas jurídicas. Assim, [a] as normas de eficácia plena são capazes de aplicação imediata sem intermédio de outras normas; [b] as de eficácia contida são normas de aplicação imediata mas que podem sofrer restrições quando da edição de normas complementares; e, enfim, [c] as normas de eficácia limitadas são aquelas que dependem de outras normas regulamentadoras que viabilizem sua aplicação, sua eficácia.

No caso presente prevaleceu o entendimento de que os artigos constitucionais referentes à política urbana (CF, arts. 182 e 183) teriam eficácia limitada e, portanto, demandariam regulamentação. Essa intervenção judicial retardou por mais de uma década a aplicação dos novos instrumentos de utilização compulsória, de tributação progressiva, e desapropriação sanção.

Uma leitura mais atenta da Constituição poderia, há muito, perceber que o direito de propriedade e a função social formam um instituto fundamental de cidadania (CF, art. 5º, XXII e XXIII) e, nessa condição, detêm aplicação imediata: "as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata" (CF, art. 5º§1º). Ademais, a ordem econômica somente se viabiliza se efetiva a função social da propriedade privada (CF, art. 170, II e III).

Os argumentos incapacitantes da função social e do direito à cidade, aqui expostos, procuram ocultar uma resistência político-ideológica conservadora institucionalizada nos diversos aparatos jurídico-institucionais – presente tanto no Judiciário, quanto nos parlamentos e executivos. Desse modo, os movimentos contra-hegemônicos procuram a mudança [1] por meio da aprovação de novas normas, [2] por meio de novas políticas públicas, e, também, [3] por meio de uma nova cultura jurídica conforme à Constituição. Na seção seguinte avança-se, então, na enunciação dos dispositivos que conformam, positivamente, o direito à cidade no interior do ordenamento jurídico vigente.

O direito e a cidade em uma unidade conceitual

O marco teórico deste trabalho sustenta o direito como um fenômeno histórico multidimensional que estabiliza relações políticas e materializa projetos comumente construídos. Para além

da forma jurídica expressa pelo Estado, o direito que se apresenta vigente está permeado por elementos jurídico-urbanísticos complexos.

Esses elementos jurídico-urbanísticos são complexos em razão de sua interdependência constitutiva. As relações políticas e as condições urbanas são constituídas no espaço da cidade pelo fenômeno urbano, e esse, por sua vez, é informado por uma matriz determinante, construída pelos agentes hegemônicos. Contudo, a produção do espaço envolve custos que podem ser minimizados pelo uso de instrumentos técnicos. O direito, então, surge como um dos instrumentos técnicos essenciais para a reprodução das condições urbanas que sustentam a hegemonia do capital sobre o espaço da cidade.

Como dito, os processos hegemônicos lançam suas funções determinantes (vetores organizativos) sobre o espaço com a intenção de refazê-lo a sua imagem e semelhança e, assim, proporcionar-lhes o substrato e a estabilidade necessários para sua ação política. Portanto, o direito vem a ser esse vetor próprio dos processos para organizar e estabilizar o espaço e o território.

A unidade teórica entre os referenciais espaciais e jurídicos, portanto, vem confirmar o direito como elemento constitutivo do espaço. O conjunto de normas jurídicas estatais e a realização cotidiana do direito informam o espaço da cidade e, de modo

dinâmico, o direito positivo é alterado para se adequar às transformações espaciais. Além disso, tem o direito sua aplicação modulada segundo as especificidades do espaço presente.

Nessa trilha, o direito realiza duas funções: [a] uma função civilizatória ao organizar o espaço segundo a imagem dos agentes hegemônicos, tornando-o a esses um espaço familiar e conhecido, isto é, constituindo-lhes "lugares" de pertencimento. Assim, o direito enquanto fenômeno jurídico "civiliza" porque, ao ordenar a materialidade história segundo uma lógica própria, dá identidade e sentido aos sujeitos. Em suma, o direito constrói e dá sentido a um mundo comum possível.

E, ainda, [b] o direito perfaz sua função normativa ao estabilizar o espaço e o território segundo o projeto hegemônico. Ou seja, o direito constitui o garante da possibilidade e da previsibilidade de ação dos agentes sobre o espaço comumente partilhado. Todavia, o direito moderno, ao prescrever as ações possíveis, inclina-se para homogeneizar e domesticar os corpos e os interesses no espaço. Exemplo disso vê-se no dogma de que toda apropriação ocorre no mercado e a ele se destina: somente se adquire moradia no mercado e toda moradia representa um ativo a ser trocado no mercado. Assim, quando da ocorrência de ação política inovadora (apropriação de terra somente para o uso moradia), o direito reordena o espaço afastando o sujeito *replicante.*

Portanto, o direito civiliza e ordena o mundo, mas nem sempre para o direito à cidade.

O mapa do direito à cidade. Nesse estágio de ideias, a dupla natureza do direito – civilizar e prescrever – pode se reaproximar dos mapas: *"o direito, tal qual os mapas, é uma distorção regulada da realidade"* (B. de S. Santos, 2000). Ou seja, o mapa, tal qual o direito, é um instrumento de dupla função: [a] representação e [b] orientação. A função de representação consubstancia-se na leitura de mundo ("a cidade que somos"). Em complemento, o mapa tem o condão de guiar os sujeitos sobre uma materialidade histórica presente. Porque a realidade é alienada, o mapa e o direito servem para dar um sentido ao mundo ("a cidade que queremos").

O direito tende a construir (representar) uma realidade adequada para a sua aplicação (orientação). Logo, o direito moderno tende ao monismo jurídico que nada mais é do que a territorialidade absoluta de um único agente – historicamente o Estado capitalista.

A simbolização e a linguagem cifrada utilizada na cartografia normativa (isto é, nos textos legais) demonstram a univocidade da matriz territorial estatal. Por consequência, os movimentos contra-hegemônicos procuram contestar tal unicidade e questionar a utilidade do "mapa" construído e reproduzido pelo direito para a manutenção da matriz territorial capitalista. O itinerário diverso

ainda procura propor outro mapa normativo da cidade, em que [a] a representação do mundo seja mais abrangente e múltipla, bem como [b] sirva de orientação à construção de projetos comuns de direito à cidade.

Essa perspectiva cartográfica, ao contrário do que possa a primeira vista parecer, não se apresenta em substituição à ordem jurídica. Ao contrário, ao se abandonar a "pureza" positivista, o direito abre-se ao intercâmbio entre os sistemas jurídico e sociais, em busca de coerência e de efetividade.

Didaticamente Bobbio (1995) leciona o ordenamento jurídico assentado em [a] unidade, [b] coerência e [c] completude. A "unidade" é o pressuposto da existência de um único fundamento de validade legítimo (norma fundamental) para o sistema normativo. Esse arranjo resulta, na modernidade, em admitir apenas a hegemonia do poder político estatal como válido à ordenação jurídica e à ordenação da cidade. [b] A "coerência" do sistema constrói-se por meio de mecanismos de exclusão de antinomias. Ou seja, a matriz territorial hegemônica da cidade contemporânea tende a naturalizar suas condições e excluir as divergências de uso e de ocupação. Por fim, [c] a "completude" nega a existência de lacunas no ordenamento. Fica, assim, reafirmada a hegemonia da matriz territorial capitalista que pode se estender sobre todos os

espaços, mesmo sobre aqueles em que não há interesse por sua utilização imediata.

Essa aproximação entre os atributos de unidade, coerência e completude positivas e os elementos da matriz territorial resulta na manutenção do sistema jurídico. Nesse instante, preciso se torna chamar os arts. 5º e 182 da Constituição Federal para serem o fundamento da ordem jurídico-urbanística (unidade) que represente a cidade e oriente os sujeitos de acordo com a função social da propriedade, a gestão democrática e a cidadania plena (coerência) sobre todos os espaços da cidade (completude).

O direito à cidade na Constituição

As referências políticas e espaciais contribuem para a redefinição jurídica do direito. Depois de expor os processos normativos e as condições urbanas, esta seção elenca as principais referências positivas do direito à cidade.

Primeiramente, o modelo jurídico positivo avoca a Constituição vigente como norma fundamental para a compreensão e validação do sistema jurídico nacional. No presente texto constitucional o direito à cidade é apreendido indiretamente a partir do complexo formado pelos fundamentos do Estado apresentados no art. 1º: [I] soberania, [II] cidadania, [III] dignidade, [IV] trabalho

e livre iniciativa, [V] pluralismo político, [parágrafo único] democracia representativa e direta. Esses fundamentos formam a matriz normogênica de toda a ação que se pretenda legal e legítima no Estado Brasileiro. Na cidade, esses mesmos fundamentos orientam a formação do território e servem aos movimentos contra-hegemônicos para restaurar o Estado à ordem jurídica.

No seguir, art. 3º da Constituição estabelece os objetivos do Estado para [I] construir uma sociedade livre, justa e solidária; [II] garantir o desenvolvimento nacional; [III] erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; [IV] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Como norma jurídica, os objetivos do art. 3º vinculam toda e qualquer ação do Estado, seja na proteção, seja na promoção dos direitos fundamentais elencados nos arts. 5 a 17.

Porém, o direito à cidade e a nova ordem jurídico-urbanística têm seus fundamentos constitucionais especificados se mantidas [a] a unidade do sistema jurídico e [b] a autonomia do município para executar a política urbana. Esses destaques são necessários para não se confundir o direito à cidade com as políticas sociais tampouco reduzir o município a um órgão menor do Estado. Porque o sistema é uno, necessário se torna a especialização das funções nos diversos órgãos e entes federativos, o que resulta na distribuição das

competências legislativas e executivas. Assim, fica reservada ao município a competência de intervir na ordem econômica e definir a função social da propriedade fundiária urbana.

Os dispositivos constitucionais desse novo enquadramento do município são tanto o art. 1º – *"A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos"* – quanto o art. 18 – *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição".*

Ambos artigos endossam o federalismo do Estado brasileiro que admite a existência de diferentes entes políticos. Cada um desses entes federativos tem suas competências legislativas e executivas delimitadas pela própria Constituição, em seus arts. 20 a 33.

A competência para a realização do direito à cidade foi destinada, primariamente, ao município. Nesse sentido o art. 182 prescreve que a política urbana municipal, expressa em um plano diretor, define as funções sociais da propriedade para orientar o desenvolvimento urbano compatível com os fundamentos (CF, art. 1º) e os objetivos (CF, art. 3º) impostos pela Constituição.

Neste texto constitucional a política urbana tem dois objetivos vinculantes: [a] o desenvolvimento das funções sociais da cidade e [b] a melhoria da qualidade de vida. Assim, o fenômeno urbano, expresso nas funções da cidade, somente se torna legítimo se estiver orientado a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. Daí, reforçar que os processos normativos autorizados pela Constituição devem transformar as condições urbanas de modo a realizar o direito à cidade. Qualquer desvio de finalidade da política urbana, portanto, é passível de questionamento jurídico e político.

As diretrizes para o direito à cidade

Aqui, mais uma vez, a Constituição mostra sua força normativa e seu poder vinculante. Ao indicar o complemento de uma lei federal, o art. 182 desejou que o projeto político da reforma urbana fosse densificado em diretrizes gerais válidas para todo o país. Portanto, a Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, não se confunde com plano diretor tampouco vem suprir eventual ausência legislativa ou executiva do município. Nos limites da Constituição, art. 24, I, §1º c/c art. 182, a União somente pode em lei geral relacionar as "diretrizes gerais" para a política urbana – permanecendo, portanto, a competência municipal exclusiva para definir as funções sociais propriedade fundiária urbana.

Nesse arranjo normativo, o direito à cidade encontra suas diretrizes gerais no art. 2º do Estatuto da Cidade. O seu *caput* define o campo específico da política urbana, qual seja, regular as funções sociais da cidade e a função social da propriedade. Essa função pública será alcançada por meio de 16 diretrizes nacionais, que podem ser agrupados por afinidade em: [a] diretrizes para o direito à cidade; [b] diretrizes para função social da propriedade; [c] diretrizes para funções sociais da cidade; e [d] diretrizes para gestão urbana.

[a] Diretrizes para o direito à cidade. O direito à cidade pode ser compreendido como o conjunto de direitos fundamentais, garantidos constitucionalmente, que tem sua repercussão no espaço da cidade. Nesse sentido, o inciso I define o direito à cidade como: *"direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer"*. Esse direito à cidade é qualificado pela sustentabilidade, ou seja, garantia desses direitos "para as presentes e futuras gerações".

Portanto, o direito à cidade fica enunciado por um complexo de direitos e condições urbanas sem os quais a vida se torna indigna. Um primeiro dispositivo espacial para o direito à cidade será efetivado pela garantia de espaço de moradia digna para todos. O inciso XIV indica, portanto, a diretriz nacional para a

"regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda". Essa diretriz vem confirmar o "direito à regularização fundiária" da população residente em assentamentos informais – direito esse que decorre diretamente da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), do direito à moradia (CF, art. 6º) e do dever estatal em preservar a ordem urbanística (Lei 6766, art. 40).

[b] Diretrizes para função social da propriedade. As alíneas do inciso VI indicam fatores negativos que devem ser evitados pela política urbana. Daí decorrem diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade: *a) utilização adequada dos imóveis urbanos; b) proibição de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) adequação entre adensamento e infraestrutura disponível; d) condicionantes para instalação de equipamentos geradores de tráfego; e) proibição de especulação imobiliária; f) requalificação de áreas degradadas; g) equilíbrio ambiental*. Tais diretrizes têm por escopo a "ordenação do uso do solo". Nessa trilha, o exercício do direito de propriedade imobiliária vincula-se ao cumprimento da função social definida por meio dos parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação. A diretriz reafirma, pois, a competência municipal para definir o conteúdo da função social da propriedade e, assim, realizar o direito à cidade.

[c] Diretrizes para funções sociais da cidade. As funções sociais da cidade podem ser compreendidas a partir da clássica

apresentação: *"habitar, trabalhar, circular, e recrear-se (nas horas livres)"* (IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, 1933). De modo mais restrito, as funções sociais da cidade são identificadas a partir das competências legais do Estado. Logo, as funções sociais da cidade indicam os campos de intervenção do Estado (União, estado-membro, município) na ordem econômica e na ordem social, nos limites da Constituição Federal.

O art. 2º do Estatuto da Cidade guia a política urbana para cuidar da *"distribuição espacial da população e das atividades econômicas"* [IV]; *"de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos"* [V]; da *"integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais"* [VII]; e *"adoção de padrões de produção e consumo"* [VIII].

Esse conjunto de diretrizes são, portanto, políticas públicas relacionadas diretamente a produção e distribuição de bens e serviços. Confirma-se, então, o poder-dever estatal em garantir as infraestruturas físicas e sociais necessárias à circulação do capital e à reprodução social cotidiana.

Todavia, tais diretrizes devem estar intimamente vinculadas à justiça social e à sustentabilidade ambiental e cultural. Por entender como justa a distribuição equitativa das infraestruturas físicas e sociais na cidade, o inciso IX prescreve a *"justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização"*. Em

paralelo, a sustentabilidade ambiental e cultural vem contemplada expressamente no inciso XII: *"proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico"*.

[d] Diretrizes para gestão urbana. O Estatuto da Cidade estabelece, ainda, diretrizes para a melhoria da gestão urbana, procurando densifica o que a Constituição Federal que já havia determinado: *"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."* (CF, art. 1º, par. ún.) e *"cooperação das associações representativas no planejamento municipal"* (CF, art. 29, XII).

Com essa orientação, a Lei 10.257/2001 pretende expandir as condições urbanas políticas para que os citadão possam interferir no planejamento e gestão da coisa pública. Assim, então, as diretrizes modelam uma nova gestão urbana, em que há a necessidade de participação da sociedade nas deliberações estatais por meio da *"participação da população e de associações"* e por meio de *"audiência do Poder Público municipal e da população interessada"* (inciso II e XIII). Ademais, deve-se incluir na gestão democrática a cooperação intergovernamental e dos atores do mercado para ações de desenvolvimento urbano (incisos III e XVI).

Esse modelo de gestão urbana demanda uma reestruturação do Estado, tanto política quanto administrativamente. O inciso X

requer uma integração entre o planejamento e a gestão econômica, tributária e financeira. O inciso XI cria uma nova obrigação para o Estado que deve recuperar as mais-valias urbanísticas geradas pela ação estatal em consonância com a justa distribuição de ônus e benefícios: *"recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos"*. Esses são, pois, fundamentos para combater a especulação imobiliária e evitar o enriquecimento sem causa – aproximando-se do objetivo constitucional de uma sociedade mais igualitária.

Por fim, o inciso XV dispõe sobre a simplificação da legislação, de modo a alcançar a eficácia jurídica necessária: *"simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais"*.

Os instrumentos para o direito à cidade

Na estrutura do Estatuto da Cidade as diretrizes estão diretamente relacionadas aos instrumentos. Assim, o art. 2º estabelece os eixos para a realização do direito à cidade e o art. 4º vem trazer indicar as ferramentas para tal construção.

Há, certamente, destaque para os novos instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto. Mas, deve-se compreender o conjunto normativo disponível. Assim, é possível

agrupá-los em: [a] instrumentos de planejamento, [b] instrumentos de regulação do solo, [c] instrumentos de regularização fundiária, [d] instrumentos tributários e financeiros, e [e] instrumentos de gestão urbana.

[a] Instrumentos de planejamento. São instrumentos gerais de planejamento, geralmente de médio e longo prazo, que estabelecem diretrizes, objetivos, prioridades, metas, indicadores etc. Esses planos fundamentam juridicamente a execução da política urbana, vinculam a ação do poder público e orientam a iniciativa privada (CF, art. 37 c/c art, 174).

> art.4º, I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; III g) planos, programas e projetos setoriais; III h) planos de desenvolvimento econômico e social;

[b] Instrumentos de regulação do solo. São institutos jurídicos que regulam a função social da propriedade, estabelecendo parâmetros urbanísticos de parcelamento, aproveitamento, ocupação, uso etc.

> art. 4º, III, b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; III, c) zoneamento ambiental; V, c) limitações administrativas; V, d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; V, e) instituição de unidades de conservação; V, f) instituição de zonas especiais de interesse social; V, i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; V, m) direito de preempção; V,

> n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; V, o) transferência do direito de construir; V, p) operações urbanas consorciadas; V, r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

[c] Instrumentos de regularização fundiária. São instrumentos utilizados para o reconhecimento dos direitos fundiários e de moradia. Devem ser utilizados em conjunto com medidas urbanísticas, ambientais e sociais. Na Lei 10.257/2001 encontram-se são nomeados no:

> art. 4º: V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; q) regularização fundiária; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse.

[d] Instrumentos tributários e financeiros. Buscam dar eficácia aos outros instrumentos, garantindo-lhes recursos financeiros suficientes. Em uma nova ordem constitucional, a gestão financeira, tanto para arrecadação quanto para o dispêndio, deve atender o fundamento democrático da Constituição. O sistema de planejamento urbano, portanto, compreende:

> art. 4º, III, d) plano plurianual; III, e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; III, f) gestão orçamentária participativa; IV, a) imposto 2 a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; IV, b)

> contribuição de melhoria; IV, c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

[e] Instrumentos de gestão urbana. Como já anotado, o direito à cidade demanda novos instrumentos de gestão. Por isso, o Estatuto enumera no art. 4º mecanismos de participação social como condição de validade das deliberações estatais:

> art. 4º, V, s) referendo popular e plebiscito; art. 4º§ 3o Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.
>
> art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências 2 assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
>
> art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas 2 as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.
>
> art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Contudo, é bom ressaltar que a natureza jurídica da Lei 10.257/2001 é de ser "norma geral" e, portanto, esses instrumentos devem ser mais uma vez regulamentados pelo ente político que desejar utilizá-lo. Por isso, logo de imediato a aprovação do Estatuto da Cidade, o movimento de reforma urbana percebeu que a luta pelo direito à cidade estava apenas começando. Ou seja, uma vez superado o argumento conservador da necessidade de regulamentação prévia pela União dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o direito à cidade exigia uma disputa no âmbito local para a implementação das diretrizes e dos instrumentos expostos pela lei geral.

Para esse propósito tanto o art. 182 da Constituição Federal quanto o capítulo III do Estatuto da Cidade apontam: a política urbana, enquanto ação planejada do Estado com vista a realização dos objetivos constitucionais, deve se fazer a partir do "plano diretor".

A Constituição (art. 182§1) e o Estatuto da Cidade (art. 40) definem que o plano diretor é *"o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana"*. E, nessa condição de instrumento básico, o plano diretor deve traçar a territorialidade normativa sobre o espaço para fortalecer as condições urbanas substantivas e políticas.

Ademais, uma redação paralela, tanto da Constituição (182 § 2º) quanto do Estatuto (art. 39), atrelou que *"a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor"*.

Ora, tal dispositivo, contraditoriamente, serviu de fundamento para o pensamento político-jurídico conservador que tomou a existência do plano diretor como pressuposto para o cumprimento da função social da propriedade. Nessa linha de raciocínio, o cumprimento da função social e aplicação dos instrumentos urbanísticos deveriam ser mais uma vez adiados até a edição de novas leis municipais de plano diretor.

Porém, as correntes do direito à cidade entendem que a propriedade deve cumprir a função social, seja definida pelo plano diretor, seja por outras leis, federais, estaduais ou municipais, seja por outras leis urbanísticas, ambientais ou culturais. Portanto, além da função econômica (CF, art. 170), a propriedade deve atender as funções urbanísticas (CF, art. 182), culturais (CF, art. 216) e ambientais (CF, art. 225).

Nesse arranjo federativo, portanto, compete ao município definir primariamente a função social da propriedade fundiária urbana por meio do plano diretor e dos parâmetros urbanísticos. Contudo, o município não é o único ente federativo que define função social, pois a União tem competência privativa para dispor

sobre obrigações do direito de propriedade (CF, art. 22, I); e, em conjunto com estados- membros e municípios legislar sobre direito urbanístico (CF, art. 24, I e §1º; art. 25§3º; art. 30, I, II, IV, VIII c/c 182); direito ambiental (CF, art. 24 VI, VIII; art. 30 I, II c/c 225); e preservação cultural (art. 24, VII, VIII e art. 30, IX c/c art. 216). Vê-se, então, que o direito à cidade é obra complexa, que envolve as diferentes esferas federativas para a definição da função social e do direito de propriedade.

O processo político do plano diretor

Tais apontamentos não diminuem o poder normativo do plano diretor. Ao contrário, reforça-se que a função social é definida localmente segundo as condições urbanas existentes e projetadas.

O plano diretor não se resume a uma peça técnica ou jurídica de mera descrição das condições urbanas. Tampouco sua efetividade envolve somente vigência legal e eficácia positiva. Antes de se tornar processo normativo ordenador do território, o plano diretor é um processo político discutido no espaço público por diversos atores. Essa diversidade no debate contrasta, certamente, com a homogeneidade do consenso político hegemônico, que, no mais, procura evitar conflitos e construir uma lei neutra e tecnicamente eficaz.

Há, evidentemente, uma disputa pelo discurso urbanístico que se converterá em norma jurídica. Por isso, o calendário de discussões e a agenda de debate sofrem pressão dos interesses hegemônicos, os quais se valem do Estado para coordenar os procedimentos de democracia participativa.

Se o mote básico para a construção de um plano diretor é a discussão e a deliberação sobre os rumos político-institucionais da cidade, as audiências públicas deveriam ter por objeto a cidade e seu futuro em debate. Porém, o que se observa é a discussão sobre uma agenda estreita que não possibilita a discussão sobre o pacto fundante do território da cidade. Ao invés de se discutir a função social da propriedade ou as funções sociais da cidade, os debates voltam-se apenas para a distribuição de infraestruturas físicas. Assim, o direito à cidade fica refém do acesso a bens e serviços modernos, e não se realiza enquanto uma cidadania ativa que redefine o seu território.

Um exemplo dessa abordagem estreita e conservadora é a questão-problema dos aglomerados de favelas. Esses são tratados como uma chaga que deve ser extirpada da cidade. Todavia, a análise do problema e as medidas de intervenção não chegam a tocar nas raízes históricas e institucionais dos problemas que é o modelo de acesso à terra. Assim, ao apresentar as favelas como um déficit de moradia apenas, oculta-se a questão fundiária definidora

de quem é proprietário e de quem sofre a espoliação urbana cotidiana.

O plano diretor, então, pode adotar [a] um planejamento democrático ou [b] um planejamento estratégico (Vainer, 2005). O primeiro é orientado para a realização cotidiana e plena de direitos sociais enquanto o segundo tipo visa otimizar as funções econômicas da cidade. Essa diferença de territorialidade pode ser resumida na seguinte linha do tempo: enquanto um plano diretor democrático procura efetivar as funções e direitos sociais na cidade de hoje, um plano diretor estratégico procura efetivar externalidades econômicas positivas hoje para que benefícios sociais decorram do bom desempenho econômico no amanhã.

Visto este contraste, a uma pergunta básica se apronta: para que plano diretor? Essa pergunta em verdade é colocada de forma diversa segundo os interesses e posições do enunciantes. A questão sobre a utilidade do plano diretor pode ser colocada pelas forcas econômicas de uma cidade para cooptar os aparatos e recursos do Estado no sentido de provocar externalidades econômicas positivas sem gerar custo operacional às empresas. Todavia, desde há muito, o discurso político de "desenvolvimento" ou "progresso" econômico visa legitimar inversões financeiras em favor do capital deficitário ou em favor da integração de regiões estagnadas na rota da exploração capitalista (Oliveira, 1993).

A pergunta também pode ser colocada e respondida por movimentos sociais contra-hegemônicos que visam a um projeto político de justiça social e de redução das disparidades de renda. Assim, o objetivo de um plano diretor pode, se o arranjo de forças políticas o permitir, utilizar instrumentos e recursos na inversão de prioridades. A inversão de recursos destinam-se, portanto, a equalizar as condições urbanas em favor dos pobres.

Se, todavia, a cidade contemporânea tem se edificado pela lógica da segmentação e exclusão, logo, o direito tende a manter as diferenças territoriais. A inversão dessa lógica, é certo, não ocorre quando da aprovação de novas leis, mas, sim, no momento de efetividade do direito à cidade. Nessa trilha, os processos normativos públicos devem se orientar pelas diretrizes (art. 2º) e utilizar os instrumentos urbanísticos (art. 4º) tendentes a um novo Estatuto da Cidade real.

O conteúdo normativo do plano diretor

Ciente do processo normativo complexo em questão, esta seção finaliza o presente estudo reiterando os elementos do Estatuto da Cidade definidores da legalidade e da legitimidade do plano diretor.

Diversos estudos urbanos buscam definir um conceito para plano diretor, destacando as diferenças entre os “planos diretores

tradicionais" e os "novos planos diretores" (Brasil, 2002; Lacerda, Marinho, Bahia, Queiroz, & Pecchio, 2005; Pinto, 2005; SantosJúnior & Montandon, 2011). O Ministério das Cidades vai denominar de "plano diretor participativo" esse novo modelo pós-Estatuto da Cidade em que se conjuga uma "leitura técnica" e uma "leitura comunitária". As resoluções recomendadas nº 13, 25 e 34 trazem importantes referenciais para garantir a participação e, assim, a legalidade do plano diretor e da função social a ser definida.

A "nova ordem jurídico-urbanística", anota-se mais uma vez, indica que o direito de propriedade é garantido se houver o cumprimento da função social (CF, art. 5º, XXII e XXIII). E, em se tratando de propriedade fundiária urbana, a sua função social é definida pelo plano diretor (CF, art. 182§2º).

Portanto, o "plano diretor", como "instrumento básico da política urbana" (art. 182§1º), prescreve quais serão as "diretrizes" e os "instrumentos" necessários ao cumprimento da função social da propriedade e das funções sociais da cidade.

A Lei 10.257/2001, regulamentadora do art. 182 da Constituição Federal, delineia a natureza jurídica do plano diretor como um instrumento que deve [1] integrar o planejamento municipal (art. 40§1º); [2] englobar todo o território municipal (art. 40§2º); [3] ser revisto a cada dez anos (art. 40§3º); e [4] ser

construído por meio de instrumentos de participação democrática (art. 40§4º).

Inicialmente o instrumento do plano diretor foi imposto como obrigatório para as cidades com população superior a vinte mil habitantes (CF, art. 182§1º) – o que foi reforçado no Estatuto da Cidade (art. 41, I). Porém, bem ao lado, a obrigatoriedade foi estendida para outras cidades, independentemente do porte demográfico, que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II); ou que desejem impor a utilização compulsória aos proprietários (art. 41, III); ou que integrem áreas de interesse turístico (art. 41, IV); ou, ainda, que estejam inseridas em áreas de influência de grandes empreendimentos com impacto ambiental (art. 41, V).

Ainda de acordo com o Estatuto da Cidade, o conteúdo mínimo do plano diretor deve contemplar **[a] as diretrizes para o desenvolvimento urbano**, em consonância com as disposições do art. 2º da Lei 10.257/2001. Assim, as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade devem ser adequadas às condições urbanas locais. Não se apresenta como adequada, portanto, a mera transposição do art. 2º do Estatuto para o texto legal do plano diretor. Daí, a necessidade das leituras técnicas e comunitárias para permitir tal ajuste normativo.

O plano diretor deve, ainda, explicitar **[b] as funções sociais da cidade e da propriedade fundiária urbana**. Essa definição jurídica ocorre por meio do macrozoneamento e dos parâmetros urbanísticos. O macrozoneamento é a definição das grandes zonas de uso e ocupação, expresso tanto em formato textual quanto em formato gráfico.

O macrozoneamento, basicamente, define o regime jurídico das propriedades impondo um zoneamento urbano, um zoneamento rural, ou um zoneamento especial. Nas zonas urbanas será possível o parcelamento do solo, a ocupação e o uso para fins urbanos como, por exemplo, moradia, comércio, serviços, equipamentos culturais, institucionais, industriais etc. No zoneamento rural não se admite o parcelamento do solo; prioriza, aí, as funções sociais de produção agrícola, abastecimento e segurança alimentar. Entretanto, em zonas rurais são possíveis usos urbanos de lazer, turismo, recreio etc. O município, portanto, tem competência e deve regular as zonas rurais segundo as funções sociais definidas no plano diretor. Por fim, o zonamento especial é um instituto jurídico que permite definir parâmetros urbanísticos excepcionais para determinadas áreas da cidade que estão desconformes à ordem urbanística geral. O interesse social, ambiental ou cultural determina, então, regras de exceção que legalizam e mantêm ocupações preexistentes.

Os parâmetros urbanísticos, igualmente, são descritos textualmente e apresentados em planilhas anexas. Os principais parâmetros são: o coeficiente de aproveitamento do lote; o número de pavimentos ou altura total da edificação; a taxa de ocupação; a taxa de permeabilidade; os afastamentos frontal, laterais e de fundos; tamanho mínimo e máximo de lote; cota métrica de terreno por unidade; etc – podendo cada município escolher um ou outro conjunto de parâmetros segundo suas diretrizes urbanísticas.

Uma vez definidas as diretrizes e as funções sociais, o plano diretor escolhe **[c] os instrumentos urbanísticos** capazes de efetivar o direito à cidade de acordo com as diretrizes propostas. Nesse momento, deve haver uma correlação direta entre as diretrizes e os instrumentos. Logo, não é aconselhável a mera transcrição de todos os incisos do art. 4º da Lei 10.257/2001 para o corpo do plano diretor. Cada um dos instrumentos previstos deve ser justificado diante das condições urbanas locais, sob pena de se aprovar um documento normativo sem validade e ineficaz.

O Estatuto exige que, caso o município tenha escolhido um dos novos instrumentos, deve indicar as áreas da cidade passíveis de aplicação. Aqui, portanto, o plano diretor deve regulamentar a utilização compulsória e seus desdobramentos em progressividade do IPTU e em desapropriação sancionatória (CF, art. 182§4º, Lei 10.257, arts. 5º a 8º, e 42, I) – bem como indicar expressamente as

zonas, áreas, e propriedades cuja função social é destinada à utilização compulsória imediata.

Do mesmo modo, caso o município tenha avaliado como adequados, o plano diretor deve regulamentar e indicar zonas, áreas, propriedades sobre as quais incidirão os instrumentos de preempção (art. 25); de outorga onerosa do direito de construir (art. 28); de alteração onerosa do uso (art. 29); de operação urbana consorciada (art. 32); ou de transferência do direito de construir (art. 35).

Mais recentemente houve a inclusão de novos elementos ao conceito jurídico de plano diretor. Por isso, atualmente deve-se incluir planos especiais contra o risco geológico (art. 42-A) e parâmetros urbanísticos prévios à expansão urbana (art. 42-B).

Por fim, o plano diretor somente adquire validade se contemplar **[d] os elementos do sistema de planejamento e gestão urbana** (Lei 10.257, art. 42, III). O planejamento e a gestão válidos na nova ordem jurídico-urbanística são aqueles condizentes com os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade. A exigência de democracia feita pela Constituição Federal (art. 1º, parágrafo único) realiza-se por meio dos espaços de discussão pública, instâncias democráticas de deliberação, intervenção sobre as agências executivas e sobre as fontes de financiamento.

Eis, portanto, os mecanismos de participação democrática. Os espaços de discussão pública recebem nomes variados como debates, audiências, conferências, consultas etc. Seus objetivos primordiais são avaliar e subsidiar a proposição de políticas públicas. Lembre-se: a participação democrática deve ser prévia, concomitante e posterior a elaboração do plano diretor. Os alertas permanecem, então, para não se reduzir o direito à cidade a mera previsão legal, uma vez que a vigência e a validade das normas jurídicas de participação não são suficiente para atender a atual Constituição.

Consequente a essa participação, o Estado deve abrir-se à participação democrática também em seus órgãos deliberativos. O hibridismo dos órgãos é exigência constitucional e fundamento do direito à cidade aqui exposto. O direito à cidade é também o direito de intervir e deliberar sobre a ação estatal. Os conselhos gestores constituem-se, por um lado, com membros que são servidores públicos ou agentes políticos, e, por outro lado, com membros da sociedade civil eleitos nos espaços ampliados de participação.

A radicalidade deste modelo democrático vem desenhando um sistema de gestão pública que não pode prescindir de conferências e conselhos que deliberam sobre os rumos de ação dos agentes executivos. Logo, os órgãos públicos estão

hierarquicamente inferiores e, portanto, vinculados às decisões colegiadas.

Nesse passo, o aprofundamento democrático vai inserir novas deliberações sobre a matriz financeira do Estado, tanto na função receita, quanto na função despesa. O art. 44 do Estatuto da Cidade é explícito ao exigir a *"realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal".*

Tem-se, então, institucionalizado o chamado "orçamento participativo" em todos os municípios, pois o direito impõe como "condição de validade" a participação durante a elaboração das leis orçamentárias. Tal dispositivo de gestão democrática também referencia-se aos arts. 48, 48-A, e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2002, que trouxe um completo sistema de transparência, exigindo a publicidade integral do orçamento público bem como de sua execução. Os relatórios, as audiências, os portais de transparência são exemplos de democratização inicial das finanças necessárias à gestão urbana.

A partir do conteúdo mínimo, o plano diretor encontra sua validade técnico-formal quando de sua aprovação pelos poderes instituídos – legislativo e executivo. Porém, sua legitimidade advém

de seu processo de elaboração, em que são conjugadas as leituras técnicas e comunitárias sobre as condições urbanas para definir as diretrizes e os instrumentos para a realização da função social da propriedade e do direito à cidade.

O que mantém a validade jurídica do plano diretor não é sua vigência no plano formal do direito positivo; mas, sim, a sua efetividade sobre os processos e sobre as condições urbanas. Daí reivindicar o pressuposto de negar validade à norma que se torna ineficaz. Essa derrogação da norma importa na negação do direito à cidade. Mas também reforça o poder normativo presente nos movimentos contra-hegemônicos que denunciam a falha normativa e, em seu lugar, propõem uma nova função social à cidade: apropriar-se da cidade e transformá-la em uma obra coletiva e comumente compartilhada.

Conclusões parciais

Conclusões parciais

A exposição acima empreendida procurou esboçar algumas categorias do direito urbanístico. Essa tentativa filia-se a outras discussões tendentes a ampliar as possibilidades do diálogo e da práxis do direito à cidade.

Aqui, a tensão teórica principal indica uma imbricação dinâmica entre o direito e o espaço. O direito expressa-se em um fenômeno histórico multidimensional cotidiano que estabiliza relações políticas e materializa projetos comumente construídos sobre o espaço. Em complemento, o espaço congrega objetos técnicos e de processos sociais intencionalizados e constituintes da materialidade histórica.

Por esse viés, em diversas vezes o direito ficou referenciado como processos normativos para explicitar a pluralidade e os conflitos que ordenam a ação política no espaço. Também foi escolhido o termo condições urbanas para indicar essa materialidade histórica presente na cidade.

Como visto, a ação humana é essencialmente política, desde o momento constituinte de seus objetos técnicos, quanto nos esforços de dominação e de hegemonia sobre os sujeitos e sobre o espaço.

Nos tempos modernos, o poder na cidade orientou a industrialização e a urbanização – processos esses sempre

vinculados à acumulação capitalista. Desse modo, a cidade moderna capitalista foi produzida para atender os interesses de empreendedores industriais, de proprietários fundiários e de promotores imobiliários. O Estado surge nesse cenário para garantir as rendas da terra e manobrar as classes sociais excluídas.

Todavia, o modelo de cidade moderna industrial não é natural. Por isso, importante considerar os arranjos da cidade política e da cidade mercantil, bem como perceber a virtualidade do urbano como uma possibilidade atual.

O urbano, pois, já ordena a cidade contemporânea. Os fenômenos de implosão e de explosão do tecido urbano indicam a vitalidade desse poder. A urbanização extensiva intensifica e estende suas condições por todo o espaço. O urbano centraliza e sincroniza objetos e processos. Em suma, o urbano é o poder de construir cidades.

Para avançar nessa análise torna-se necessário utilizar o espaço, o território e o lugar. Certamente, esses conceitos são, simultaneamente, instrumentos analíticos e dimensões de um só fenômeno socioespacial complexo.

Diante dessa empreitada, pode-se decompor o espaço em condições urbanas. Se observadas as condições urbanas substantivas, sobressaltam-se os processos e as infraestruturas físicas e sociais presentes no espaço urbano. Se chamadas as

condições urbanas políticas, erguem-se a cidadania e as organizações políticas.

As condições urbanas não são geometrias de um plano ideal. Ao contrário, as condições urbanas são definidas pela exploração e pela espoliação, conformando um mapa de segregação socioespacial substantiva e alienação da cidadania.

Ainda procurando compreender a cidade, verificou-se a inexistência de uma clara definição jurídica. Quando muito, cidade aproxima-se do conceito de centro de governo. Bem diferente, o município tem seu contorno de ente federativo e suas autonomias política, financeira e administrativa previstas na Constituição Federal.

O urbano, juridicamente, pode ser encontrado nos critérios de localização ou de destinação, do Código Tributário Nacional e do Estatuto da Terra, respectivamente.

Todavia, compete ao plano diretor definir o urbano quando institui o macrozoneamento, prescrevendo quais as zonas, as áreas, as propriedades do município são passíveis de parcelamento, uso e ocupação para as diferentes funções sociais urbanas.

Eis, portanto, o objeto principal do direito urbanístico: compreender a complexidade das condições urbanas que

constituem a cidade e ordenar os processos normativos no espaço urbano.

Portanto, o direito precisa compreender a condição humana fundamental na cidade. E, adicionalmente, evitar reduzir os processos normativos a somente hipóteses legais. Os processos que ordenam a cidade são múltiplos – públicos, privados, clandestinos. E nesse entremeio, diversos atores reivindicam o direito de tomar posse da obra coletiva, historicamente construída no espaço público.

Os movimentos de reforma urbana vêm lutando por uma outra cidade desde meados do século XX. Especialmente no Brasil, quando da redemocratização, foi possível recolher diversos apoios para uma emenda ao processo constituinte que resultou no Capítulo de Política Urbana.

Essa força normativa dos movimentos sociais avançaram em outras lutas locais e nacionais, até chegar a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Ainda data deste ano a Carta Mundial pelo Direito à Cidade – documento que consolida os princípios do direito à cidade, quais sejam: a cidadania plena, a gestão democrática e função social da propriedade e da cidade.

Esses princípios inseridos na ordem jurídica recaem sobre as condições urbanas, transformando-as em direção ao direito à cidade. Por isso, o espaço consubstancia o conjunto de direitos de

cidadania, a gestão democrática impõe outra territorialidade na cidade e no Estado; e a função social serve como a matriz geradora da ação política transformadora.

A transformação pretende substituir a segregação socioespacial pelo uso socialmente justo e ambientalmente sustentável. Esse enunciado desafia o campo jurídico a dizer sobre a justiça e codificar um outro direito emancipatório.

A justiça do direito à cidade perturba a ordem vigente e propõe outra territorialidade, em que a cidadania seja plena, a gestão, democrática, e a função social privilegie o valor uso.

Mas se uns avançam, outros não cedem. Principalmente nos poderes instituídos há uma proposital discordância sobre a natureza jurídica do direito à cidade. Os ataques principais direcionam à função social a pecha de um mero princípio, sem força normativa, ou ainda, nomeiam-na de princípio geral do direito, aplicável somente na ausência de lei e de costumes. Mais recorrente, porém, a tese de eficácia limitada e de norma programática suspendem a aplicação da norma constitucional da função social em favor da manutenção do território da segregação.

Então, a luta pelo direito à cidade encaminha-se à aprovação de novas normas jurídico-urbanísticas e novas políticas públicas. Mas, também, uma nova cultura jurídica deve ser ampliada para sedimentar o paradigma.

Tal qual os mapas, o direito é um objeto técnico que representa uma realidade e orienta os sujeitos. Assim, tradicionalmente, o direito serviu como instrumento para a sustentabilidade da hegemonia do capital sobre a cidade. Por isso, a representação da cidade industrial e suas funções econômicas foram privilegiadas. A orientação urbanística visava a circulação e acumulação do capital.

Mas uma outra representação e orientação são colocadas pela Constituição Federal. Os fundamentos e os objetivos do Estado devem ser interpretados com toda sua força normativa. O direito fundamental de propriedade vige se estiver orientado ao cumprimento de uma função social – que certamente não se avizinha da especulação econômica ou do enriquecimento sem causa.

Aliás, a ordem econômica prevista constitucionalmente assenta suas bases na propriedade privada e na função social. E, na sequência, o art. 182 define o campo de intervenção do Estado no domínio econômico. Em outras palavras, a política urbana manejada primariamente pelo município define e orienta a ordem econômica fundada na propriedade fundiária urbana.

Mas não somente o plano diretor define a função social e orienta o proprietário no uso do direito de propriedade. Outras leis federais, estaduais ou municipais acercam o bem propriedade em

suas funções econômicas (CF, art. 170), urbanísticas (CF, art. 182), culturais (CF, art. 216) e ambientais (CF, art. 225).

O direito à cidade realiza-se, portanto, pela intervenção direta do Estado sobre o direito de propriedade. As diretrizes da política urbana federal, estadual e municipal foram detalhadas no Estatuto da Cidade (art. 2º). São diretrizes para a realização do direito à cidade; diretrizes para a definição e cumprimento da função social da propriedade; diretrizes para funções sociais da cidade; e diretrizes para gestão urbana.

Atreladas às diretrizes, cada ente federativo pode combinar os instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no art. 4º da Lei 10.257/2001: instrumentos de planejamento, instrumentos de regulação do solo, instrumentos de regularização fundiária, instrumentos tributários e financeiros, e instrumentos de gestão urbana.

Entretanto, a realização do direito à cidade no plano municipal não se endereça à construção de uma norma técnica. O plano diretor, antes de ser norma jurídica, é um processo político em que se debatem um planejamento democrático frente a um planejamento estratégico.

Nesse campo de luta, certamente os planos diretores tradicionais são formatados quando a territorialidade o permite. A

orientação constitucional e legal, porém, exige um novo plano diretor que comungue a leitura técnica com a leitura comunitária.

Para alcançar o plano da validade jurídica o plano diretor deve ser precedido de participação democrática para legitimar o seu conteúdo. O conteúdo do plano diretor, necessariamente, deve contemplar as diretrizes específicas para o desenvolvimento urbano municipal. Descendentes dessas, as funções sociais da cidade e da propriedade fundiária urbana são impostas por meio dos parâmetros urbanísticos. Ainda o plano diretor deve trazer os instrumentos urbanísticos competentes e os elementos do sistema de planejamento e gestão urbana.

A validade do plano diretor não conduz imediatamente à sua efetividade no espaço, transformando as condições urbanas atuais. Por isso, o processo político de construção do direito à cidade deve permanecer ativo no território.

Referências

Acselrad, H. (2001). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.* Rio de Janeiro: DP&A.

Andrade, T., & Serra, R. (2001). *Cidades médias brasileiras.* (T. A. Andrade & R. V. Serra, Eds.). Rio de Janeiro: IPEA.

AntasJúnior, R. M. (2005). *Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito.* São Paulo: Fapesp.

Arendt, H. (1989). *Origens do totalitarismo.* São Paulo: Cia das Letras.

Arendt, H. (2007). *A Condição Humana.* Rio de Janeiro: Forense.

Bassul, J. R. (2005). *Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasilia: Senado Federal.

Bobbio, N. (1995). *Teoria do ordenamento jurídico.* Brasilia: UnB.

Brasil. (2002). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.* Brasilia: Câmara dos Deputados.

Brito, C. (2002). Revisitando o conceito de território. *Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE,* (6).

CIAM - IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). (1933). Carta de Atenas. Atenas.

Carnoy, M. (1988). *Estado e Teoria política.* Campinas: Papirus.

Carta Mundial pelo Direito à Cidade. (2001). Carta Mundial pelo Direito à Cidade. Porto Alegre.

Castells, M. (2000). *A questão urbana.* São Paulo: Paz e Terra.

Corrêa, R. L. (1995). *O espaço urbano.* São Paulo: Ática.

Dagnino, E. (1994). Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In E. Dagnino (Ed.), *Anos 90 - Política e sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense.

Davis, M. (2004). Planeta de favelas: A involução urbana e o proletariado informal. *New Left Review,* (26).

Doimo, A. M. (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.* São Paulo: Relume Dumara.

Engels, F. (1845). *The Condition of the Working-Class in England in 1844.*

Fernandes, E. (2002). Do Código Civil ao Estatuto da Cidade algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *Urbana*, *7*(30).

Foucault, M. (1979). *Microfísica do Poder.* Rio de Janeiro: Graal.

Giddens, A. (1989). *A constituição da sociedade.* São Paulo: Martins Fontes.

Gomes, P. C. da C. (1995). *Condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Hall, P. (1995). *Cidades do amanhã.* São Paulo: Perspectiva.

Harvey, D. (1980). *A Justiça Social e a Cidade.* São Paulo: Hucitec.

Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço.* São Paulo: Annablume.

Holanda, S. B. de. (2002). *Raízes do Brasil.* Rio de Janeiro: Nova Aguilar.

IBGE. (2003). *Metodologia do Censo 2000.* Brasilia.

IPEA. (2001). *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana*. Brasília: IPEA.

Kowarick, L. (1979). *Espoliação urbana.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Kowarick, L. (1982). O preço do progresso: crescimento econômico, pauperização e espoliação urbana. In MOISES; (Ed.), *Cidade, povo e poder*. São Paulo: Paz E Terra.

Lacerda, N., Marinho, G., Bahia, C., Queiroz, P., & Pecchio, R. (2005). Planos diretores municipais: aspectos legais e conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, *7*(1).

Lefebvre, H. (1999). *Revolução urbana* (p. 184). Belo Horizonte: UFMG.

Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade.* São Paulo: Centauro.

Lyra Filho, R. (1985). *O que é direito?* São Paulo: Brasiliense.

Maricato, E. (1982). *A produção capitalista da casa (e da cidade).* São Paulo: Alfa-Omega.

Mattos, L. P. (2003). *A Efetividade da Função Social da Propriedade à Luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas e Ideias.

Monte-Mór, R. L. (2006). O que é o urbano no mundo contemporâneo. *Texto para discussão*. Belo Horizonte.

Oliveira, F. de. (1993). *Elegia para uma re(li)gião.* São Paulo: Paz e Terra.

Osório, L. M. (2006). Direito à cidade como direito humano coletivo. In E. Fernandes & B. Alfonsin (Eds.), *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais2.* Belo Horizonte: Del Rey.

Patiño, A. R. (2006). Racionalidades normativas y apropiación del territorio urbano: entre el territorio de la ley y la territorialidad de legalidades. *Economia, sociedad y territorio*, *5*(20).

Pinto, V. C. (2005). Direito Urbanístico. Plano diretor e direito de propriedade. Editora Revista dos Tribunais.

Ribeiro, L. C. de Q. (1997). *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilizaçao Brasileira.

Rolnik, R. (1998). *Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo* (pp. 1-53). Cambridge Mass.

Rolnik, R. (2003). *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.* São Paulo: Studio Nobel.

Santos, A. M. S. P. (2003). *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: FGV.

Santos, B. de S. (1994). *Pela mao de Alice: o social e o politico na pós-modernidade.* Porto: Afrontamento.

Santos, B. de S. (1998). *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo eo pós-contratualismo.* Coimbra: CES.

Santos, B. de S. (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência, v.1. para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática* (p. 415). São Paulo: Cortez.

Santos, B. de S. (2001). *Globalização: fatalidade ou utopia.* Porto: Afrontamento.

Santos, B. de S. (2003). Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Critica de Ciencias Sociais*, (65), 3-76.

Santos, M. (2004). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.* São Paulo: Edusp.

Santos, M. (2006). *A natureza do espaço.* São Paulo: Edusp.

SantosJúnior, O. A. dos, & Montandon, D. T. (2011). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. (O. A. dos SantosJúnior & D. T. Montandon, Eds.). Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras.

Silva, C. A. (2000). Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In Alvarez, E. Dagnino, & A. Escobar (Eds.), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: UFMG.

Silva, J. A. da. (2006). *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros.

Smolka, M. (1979). Preço da terra e valorização imobiliária urbana: esboço paro o enquadramento conceitual da questão.

Smolka, M. (2003). Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que parte do problema, o problema que é parte da solução. In P. Abramo (Ed.), *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: 7 Letras.

Souza, M. L. de. (2000). *Desafio metropolitano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Souza, M. L. de. (2001). O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In Castro, Gomes, & Correa (Eds.), *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Vainer, C. (2005). Planejamento Urbano Democrático no Brasil Contemporâneo. In Erba (Ed.), *Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana*. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades.

Veiga, J. E. da. (2001). Desenvolvimento territorial do brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *XXIX Encontro Nacional de Economia*. Salvador: ANPEC.

Weber, M. (2003). *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret.

Weber, M. (2004). *Economia e sociedade. Sociologia*. Brasilia/São Paulo: UnB/Imprensa Oficial.